



**Instituto Superior  
de Ciências Sociais e Políticas**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**U LISBOA**

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# **RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO**

## **ALTERAÇÕES DAS CONDIÇÕES DE ACESSO**

### **NO PERÍODO 2006-2012**

Autora: Dra. Cecília Maria dos Santos Cavalheiro  
Orientadora: Professora Doutora Romana do Carmo Lança Xerez

**Dissertação de Mestrado  
em Gestão e Políticas Públicas**

Lisboa  
2017

VALORIZAMOS PESSOAS

## ÍNDICE

Agradecimentos -----	Pág. 4
Índice de gráficos -----	Pág. 5
Índice de tabelas e quadros -----	Pág. 6
Abreviaturas -----	Pág. 7
Resumo -----	Pág. 8
<i>Abstract</i> -----	Pág. 9
<b>INTRODUÇÃO E PROBLEMÁTICA</b> -----	Pág. 11
<b>1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b> -----	Pág. 15
1.1. Estado Social, Direitos Humanos e Economia -----	Pág. 15
1.1.1 Estado Social Europeu e as especificidades do sul da europa -----	Pág. 15
1.1.2 Direitos Humanos e Economia -----	Pág. 20
1.2. A evolução do Estado Social em Portugal e a implementação de um rendimento mínimo -----	Pág. 24
1.3. O Rendimento Social de Inserção -----	Pág. 27
1.3.1. A sua Conceptualização -----	Pág. 27
1.3.2. Órgãos e Competências das Entidades Operativas -----	Pág. 31
1.3.3. A Prestação Pecuniária -----	Pág. 33
1.3.4. O Programa de Inserção / Contrato de inserção -----	Pág. 36
1.3.4.1. Uma inovação metodológica -----	Pág. 36
1.3.4.2. O Programa Contrato Emprego Inserção + -----	Pág. 39
1.3.4.3. A inclusão da Atividade Socialmente Útil -----	Pág. 40
1.4. O Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social e o Rendimento Social de Inserção -----	Pág. 43
1.5. A Descentralização de competências e a celebração de protocolos e acordos de cooperação -----	Pág. 45
<b>2. METODOLOGIA</b> -----	Pág. 49
2.1. Dados Estatísticos -----	Pág. 50
2.2. Análise Documental -----	Pág. 51
2.3. Grupos Focais -----	Pág. 52

2.4. Entrevista -----	Pág. 55
2.5. Questões Éticas -----	Pág. 57
<b>3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS -----</b>	<b>Pág. 60</b>
3.1. Implicações das alterações legislativas -----	Pág. 60
3.2. Evolução da medida -----	Pág. 64
3.3. Consequências na operacionalidade do Rendimento Social de Inserção -----	Pág. 74
<b>CONCLUSÕES -----</b>	<b>Pág. 83</b>
Bibliografia-----	Pág. 87
Glossário -----	Pág. 90
<b>Anexos</b>	
Anexo 1 – Guião das sessões de Grupos Focais	
Anexo 2 – Sinopse Resultados dos Grupos Focais	
Anexo 3 – Guião de Entrevista	
Anexo 4 – Transcrição da entrevista	
Anexo 5 – Autorização do ISS, IP para recolha de dados	
Anexo 6 – Dados Estatísticos do RSI do II,IP	

## **AGRADECIMENTOS**

A realização de um estudo neste âmbito sempre foi um projeto pessoal adiado. Em 2012, depois de vivenciar profissionalmente alterações significativas no exercício da medida rendimento social de inserção, a sua concretização tornou-se um imperativo ético. O ISCSP da Universidade de Lisboa, foi desde o primeiro momento a opção académica a considerar, com a qual me congratulo pela oportunidade e interesse dos seminários de integração que frequentei, pelo apoio logístico da Biblioteca e do Gabinete de Estudos Avançados e sobretudo pela excelência de acompanhamento tutorial que me foi disponibilizado desde o primeiro dia.

Agradeço assim à Professora Doutora Romana do Carmo Lança Xerez, pelo grande profissionalismo, dedicação e disponibilidade ímpares no acompanhamento e orientação que me facultou ao longo de todo o período do projeto, do estudo e da elaboração desta dissertação. O seu reforço e perseverança nos resultados foram determinantes para a conclusão deste estudo.

Agradeço às direções e equipas técnicas da Santa Casa da Misericórdia de Almada e do Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Conceição da Costa da Caparica, pela pronta disponibilidade e prestigiosa colaboração na realização dos Grupos Focais.

Agradeço aos serviços do Instituto da Segurança Social, IP, pela disponibilização de informação fundamental ao estudo, nomeadamente à Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão do Gabinete de Planeamento e Estratégia e ao Centro Distrital de Setúbal pela pronta e dedicada colaboração.

Agradeço ao meu filho, à minha mãe, a minhas irmãs e meus sobrinhos de sangue e de coração, amigos e amigas pelo apoio entusiasta e em especial, a antigas colegas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que me “ressuscitaram” o ânimo em cada curva do caminho.

Agradeço às crianças beneficiárias do rendimento social de inserção, que foram a razão deste estudo, para que um dia não venham a necessitar dele na condução de suas vidas.

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Requerimentos Entrados

Gráfico 2 - % de Requerimentos Deferidos

Gráfico 3 - % de Requerimentos Indeferidos

Gráfico 4 - % de Requerimentos Arquivados

Gráfico 5 - Requerimentos Cessados/Suspensos

Gráfico 6 - Evolução número beneficiários 2006-2015

Gráfico 7 - Evolução número famílias entre 2006-2015

Gráfico 8 - Evolução valor médio da prestação RSI por família

Gráfico 9 - Evolução valor médio da prestação RSI por beneficiário

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Legislação sobre o RSI promulgada no período 2006-2012

Tabela 2 – Alterações na legislação RSI relacionadas com as condições de acesso no período 2006-2012

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – O modelo de *Welfare* na Europa do Sul

Quadro 2 – Constituição e Competências das Entidades Operativas do RSI

Quadro 3 - Escala de Equivalência até à implementação do RSI

Quadro 4 - Alterações na Escala de Equivalência entre 2006-2012

Quadro 5 - Exemplo 1 – Cálculo valor prestação para indivíduo isolado

Quadro 6 - Exemplo 2 – Cálculo valor prestação para agregado familiar

Quadro 7 - Evolução anual do valor de referência do RSI

Quadro 8 - Premissas de análise das causalidades da inserção/exclusão

Quadro 9 - Protocolos RSI celebrados no distrito de Setúbal de 2006-2012

Quadro 10 - N.º de Instituições com acordo cooperação na resposta social centro comunitário no distrito de Setúbal de 2006-2012

Quadro 11 - Evolução dos Requerimentos RSI Entrados entre 2006-2012

Quadro 12 - Evolução dos Requerimentos RSI Deferidos entre 2006-2012

Quadro 13 - Evolução dos Requerimentos RSI Indeferidos entre 2006-2012

Quadro 14 - Evolução dos Requerimentos RSI Arquivados entre 2006-2012

Quadro 15 - Evolução dos Requerimentos RSI Cessados/Suspensos entre 2006-2012

Quadro 16 - Evolução do n.º Beneficiários RSI 2006-2015

Quadro 17 - Evolução do N.º Famílias RSI 2006-2015

Quadro 18 - Valor médio da prestação por Família

Quadro 19 - Evolução do valor médio prestação por Beneficiário

Quadro 20 - Despesas da Segurança Social RSI e outras prestações sociais de 2006 a 2014

## **ABREVIATURAS**

**AF** – Agregado Familiar

**CEE** – Comunidade Económica Europeia

**CESCR** – Comité Economics, Social and Cultural Rights (da ONU)

**CI** – Contrato de Inserção

**CLA** – Comissão Local de Acompanhamento do RMG

**CTE** – Centro de Emprego

**DEEP** – Departamento Estudos, Estratégia e Planeamento (do MTSS)

**DL** – Decreto-Lei

**EAPN** – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal

**EEE** – Espaço Económico Europeu

**EM** – Estados Membros da União Europeia

**GEP** – Gabinete de Estratégia e Planeamento (do MSESS)

**IAS** – Indexante dos Apoios Sociais

**II, IP** – Instituto de Informática, Instituto Público

**IPSS** – Instituições Particulares de Solidariedade Social

**ISS, IP** – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

**MSESS** – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

**MTSS** – Ministério do Trabalho e Solidariedade Social

**MTSSS** – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

**NLI** – Núcleo local de Inserção do RSI

**PI** – Programa de Inserção

**RMG** – Rendimento Mínimo Garantido

**RSI** – Rendimento Social de Inserção

**UE** – União Europeia

**UEM** – União dos Estados Membros

**VIH** – Vírus da imunodeficiência humana

**SIDA** - Síndrome da imunodeficiência adquirida

**NOME:** Cecília Maria dos Santos Cavalheiro

**MESTRADO EM:** Gestão e Políticas Públicas

**ORIENTADOR:** Professora Doutora Romana do Carmo Lança Xerez

**DATA:** 30/09/2016

**TÍTULO DA TESE:** Rendimento Social de Inserção – Alterações das condições de acesso no período de 2006-2012

## **RESUMO**

Quais são as implicações das alterações das condições de acesso dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção, no período 2006-2012?

A presente dissertação apresenta o estudo de uma medida, criada para fazer face à pobreza extrema existente em Portugal, o RSI, e discute as principais implicações das alterações introduzidas ao longo de seis anos. Os estudos desenvolvidos revelam que este instrumento de política pública, foi sempre alvo de controvérsia, embora tenha sido uma medida amplamente estudada. Esta investigação foi desenvolvida através de métodos qualitativos, Grupos Focais ( $n=12$ ), com equipas das instituições locais que intervieram na medida e uma entrevista semiestruturada a interlocutor do sistema de segurança social sobre a operacionalidade da mesma. Foram ainda utilizados dados secundários, estatísticas oficiais da Segurança Social e do Instituto de Informática do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, bem como uma análise longitudinal da legislação sobre o RSI.

Os resultados revelam a existência de diplomas diferentes (2006, 2010 e 2012) sempre que se verificaram alterações governativas com consequências nos critérios para aceder ao RSI, resultando numa diminuição significativa não só no universo de beneficiários abrangidos ao longo do período, como nos mecanismos de operacionalidade da medida em si, nos valores da prestação pecuniária e no desenvolvimento dos programas de inserção, exigindo uma revisão/inversão do percurso efetuado nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Rendimento Social de Inserção; Políticas Públicas; Política Social; Prestação; Inserção; Condição de Recursos.



**THESIS TITLE: SOCIAL INTEGRATION INCOME - CHANGES IN THE ACCESS CONDITIONS FROM 2006 TO 2012.**

**ABSTRACT**

What are the consequences in the beneficiary access conditions to Social Integration Income (SII) in the period 2006 to 2012?

The current master's thesis presents the study of a measure built to fight the extreme poverty in Portugal, the SII, and analyses the main consequences of the changes introduced along a period of six years. The studies developed show that this public policies measure, was always subject to controversy, although it was widely studied. This investigation was developed using qualitative methods, focus group ( $n=12$ ), with teams from local institutions which intervened in the measure and an interview to a social security spokeswoman about the operationality of the measure. It was also used secondary data, official statistical data from Social Security Institute and from the Informatics Institute (his organizations belongs to the Solidarity, Social Security and Labour Ministry), as well as a longitudinal analysis of the legislation concerning the Social Integration Income.

The results show the existence of different law versions (2006, 2010 and 2012), each time there were changes in the government, with consequences in the access conditions to SII, resulting in a significative decrease of the beneficiary universe along the period, as well as in the operational mechanisms of the measure, in the value of the monthly payment, and in the development of inclusion programs, demanding a revision/inversion of the path executed in the last years.

**Key words:** Social Integration Income; Public Policies; Social Policy; Monthly Payment; Inclusion; Conditions to Access.

## **BALANÇO**

A pobreza do eu  
a opulência do mundo

A opulência do eu  
a pobreza do mundo

A pobreza de tudo  
a opulência de tudo

A incerteza de tudo  
na certeza de nada.

*Carlos Drummond de Andrade*

## 1. INTRODUÇÃO E PROBLEMÁTICA

A medida Rendimento Mínimo Garantido (RMG) surge em Portugal em resposta à recomendação do Conselho da Europa 92/441/CEE de 24 de Junho de 1992, a qual refere aos vários países que *“Reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana”*. Foi implementada uma fase experimental que decorreu entre, 1 de julho de 1996 e 30 de junho de 1997, com 220 projetos-piloto, em territórios com experiência em trabalho de parceria, e generalizou-se a todo o território nacional em 1 de julho de 1997, completando em 2016, vinte anos de vigência em Portugal.

Em 2003, pelo decreto-lei n.º 13/2003 de 21 de maio, sofre alteração na sua denominação para Rendimento Social de Inserção (RSI), designação que mantém até hoje, tornando-se um marco histórico no sistema de proteção social, enquanto instrumento basilar do modelo de estado social português, inaugurando a geração de políticas sociais ativas em Portugal, ainda que alvo de alguma controvérsia. Entendamos como Políticas Sociais Ativas, aquelas que pressupõem algumas capacidades de colaboração, de autoconfiança e de iniciativa por parte daqueles a quem se dirigem essas políticas. Estas políticas permitiram uma alteração de filosofia, em que os problemas sociais passam a ser encarados como da sociedade e não da responsabilidade dos indivíduos e é recolocado o reconhecimento dos direitos sociais com base na condição de cidadania. Esta participação ativa dos beneficiários de RSI consubstancia-se na sua colaboração na definição e desenvolvimento do programa de inserção, numa primeira fase definido com o técnico gestor do processo e depois contratualizado em sede do Núcleo Local de Inserção, constituído este, por vários serviços públicos e entidades privados com responsabilidade de afetar recursos para responder às necessidades identificadas de inserção social.

A oportunidade da intervenção direta na sua operacionalidade, desde a sua implementação na fase piloto em freguesias da zona norte de Lisboa, onde já existia experiência de trabalho em parceria, com a existência de Grupos Comunitários (constituídos por vários serviços públicos e entidades privadas com intervenção social local) e mais tarde com a

responsabilidade da direção do Núcleo do RMG a nível central (integrado no Instituto para o Desenvolvimento Social, à data, organismo do então Ministério do Trabalho e Solidariedade Social), conferiu à mestranda uma experiência impar, reforçada pela abordagem pedagógica de constante proximidade com as então denominadas Comissões Locais de Acompanhamento do RMG aquando da sua implementação por todo o país. O que se veio a verificar nos anos subsequentes, anos que se previam de ajustamentos e consolidação da medida, despoletou alertas e necessidades de compreender alguns dos seus mecanismos operacionais, do ponto de vista legal e dos impactos destes.

Consciente que para compreender melhor os significados de um acontecimento ou melhor refletir sobre as consequências das decisões políticas tomadas, implica um trabalho de investigação em ciências sociais (Quivy & Campenhoudt, 2008), decidiu investir nesta área, de especial interesse não só profissional como pessoal, na dimensão da consciência cívica que tal estudo se lhe impõe.

Ao longo do estudo, acompanhada pela produção científica que tem vindo a ser efetuada nesta matéria, foram considerados princípios éticos de salvaguarda da autodeterminação dos intervenientes no que respeita à sua participação no trabalho, de confidencialidade, de utilização dos dados apenas para fins científicos (Carmo, 2008).

A cronologia inicialmente definida para este estudo, (Projeto aprovado para o ano letivo 2012/2013), por vicissitudes pessoais e familiares, conferiram uma *décalage* face à apresentação dos seus resultados, realidade sobre a qual a mestranda gostaria desde já de se redimir e de simultaneamente agradecer às pessoas que não deixaram de a incentivar a concluir o estudo iniciado. O período de 2012 a 2015, permitiu por sua vez, analisar alguns dos dados estatísticos resultantes da implementação do último diploma legal sobre a medida, datado de 2012.

Quais são as implicações das alterações das condições de acesso dos beneficiários de rendimento social de inserção (RSI), no período 2006-2012?

O presente estudo vem assim analisar quais as implicações das disposições legais da medida RSI, no período 2006-2012, que foram sendo promulgadas, no que respeita ao acesso pelos cidadãos e cidadãs a essa prestação do regime não contributivo da segurança social. O

objetivo principal é compreender como é que as sucessivas alterações legislativas neste período consolidaram ou condicionaram o acesso à medida e também o acesso aos direitos sociais como elemento fundamental no combate à pobreza e exclusão social e à promoção da coesão social.

Como objetivos do presente estudo, foram identificados:

- Analisar as alterações legislativas entre 2006-2012, nas suas componentes mais significativas, nomeadamente no que se refere ao acesso à medida; tendo como referência o n.º de requerimentos deferidos, indeferidos, arquivados e cessados/suspensos, no período.
- Identificar e compreender que impactos essas alterações provocaram no universo de beneficiários, no número de famílias abrangidas, nos valores médios da prestação por família e por beneficiário e na operacionalidade da medida em geral.
- Discutir as implicações dessas alterações no que se refere aos direitos sociais dos grupos mais vulneráveis, face a uma prestação destinada à redução da pobreza extrema.

Partindo dos princípios base da nossa civilização em matéria de direitos sociais e humanos e o investimento efetuado no nosso país no desenvolvimento de um estado social que respondesse também ao público do regime não contributivo (garantindo condições mínimas de subsistência), analisam-se as especificidades deste estado social no sul da Europa e as vulnerabilidades a que podem ficar/ficam sujeitos, em momentos de agudização das dificuldades financeiras dos próprios Estados.

O modelo de funcionamento desta Medida em Portugal, baseou-se muito nas suas congéneres europeias com particular ênfase para a francesa, preconizando a par de uma prestação, sempre, um programa de inserção. Analisaram-se as implicações das alterações legislativas e da organização das suas estruturas operativas e de como estas traçaram novas modalidades de funcionamento, nomeadamente com a celebração de Protocolos com instituições locais para o diagnóstico e acompanhamento das famílias beneficiárias.

De referir que sendo o RSI, uma medida com uma componente ideológica forte, sempre foi utilizada em momentos eleitorais como uma bandeira de campanha. No período em estudo (2006-2012), no contexto político nacional, governou o partido socialista, eleito em 20 de fevereiro de 2005 e mais tarde a partir das eleições de 5 de junho de 2011, o partido social democrata que efetuou coligação governamental com o partido centro democrático cristão, sendo que este último, geriu até 30/10/2015 a pasta do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), organismo responsável pela medida em causa.

A importância deste estudo confere também, a partir da sua componente empírica, a oportunidade de compreender mecanismos funcionais e significados que alterações legislativas e operativas podem ter com significativa acuidade na vida real e quotidiana, daqueles de cujas vivências sabemos muito pouco. Efetivamente o percurso desta medida em Portugal foi de certa forma singular. A mestranda desenvolveu funções de coordenação técnica de estruturas locais de parcerias com intervenção na medida, primeiro na zona norte da cidade de Lisboa, depois na direção das equipas em trinta e duas freguesias da zona sul/centro da mesma cidade e mais tarde, entre 2011 e 2013, na coordenação do Núcleo de Inserção de Almada do RSI. Neste último período efetuou também o acompanhamento técnico das nove equipas operativas das instituições que acompanhavam os beneficiários. Privou durante este período com muitas pessoas beneficiárias, de todos os escalões etários, no acompanhamento, supervisão e contratualização dos programas de inserção. Esta experiência, para além de um conhecimento interno das dinâmicas verificadas ao longo do tempo, fez emergir algumas questões que precisam de ser validadas cientificamente.

Num momento crucial, em que se impõem e desenham reformas da administração pública, espero que este contributo possa apoiar o desenvolvimento de competências necessárias à consolidação do nosso estado social em geral e da coesão social em particular, e ao desenvolvimento da ciência de administração e políticas públicas.

## **1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **1.1 Estado Social, Direitos Humanos e Economia**

#### **1.1.1. Estado Social Europeu e as especificidades do Sul da Europa**

O Estado Social é considerado um tipo de organização em que o próprio Estado se assume como o agente regulador da vida social, política e económica de um país, cabendo-lhe a missão do bem-estar social, através da garantia de serviços públicos e de proteção de toda a população, ativa e não ativa, menores e idosos, autónomos e dependentes.

Os princípios do Estado Social consubstanciam que todas as pessoas têm direito a um conjunto de bens e serviços, desde que nascem até que morrem, garantidos pelo dito Estado, de forma a terem mínimos de subsistência e bem-estar, ainda que com a necessária abrangência deste último conceito e as diferenças do nível de implementação de algumas medidas de política social, inerente às condições socioculturais e económicas de cada país.

Este “conjunto de riscos sociais com cobertura sob a responsabilidade do Estado, surge como inovação política num conjunto limitado de países europeus no final do século XIX” (Pereirinha, 2008: p.19), tendo a sua génese na Alemanha com o chanceler Otto Von Bismark, entre 1883-1889, através da implementação dos seguros de trabalho, doença e velhice. Instituíu-se assim o primeiro sistema de segurança social de natureza obrigatória, criando prestações de seguro obrigatório a alguns riscos sociais. Estas medidas cortam com as ideias e práticas liberais que desresponsabilizam o Estado e conferem a cada indivíduo a gestão dos seus próprios interesses.

Mais tarde, em 1942, na Inglaterra, William Beveridge, através do denominado “Relatório Beveridge” introduz para além dos seguros existentes, medidas que integram princípios de universalidade com a atenção a grupos específicos, como mulheres, crianças e outros denominados inativos.

As instituições do então Estado providência generalizaram-se por todo o ocidente e no início do século XX, estavam implementados sistemas de segurança social em 123 países.

Em 1957 aquando da criação da CEE com seis estados membros, no Tratado de Roma, apesar dos seus objetivos primordiais serem de natureza económica, existiam já identificadas algumas preocupações com a área social. Em 1961 é homologada a Carta Social

Europeia do Conselho da Europa e em 1974 é elaborado o Programa de Ação Social da Comunidade com uma perspectiva mais operativa. Segundo Pereirinha (2008), nos anos oitenta assiste-se a um investimento na política social, em que esta passa a ser entendida como uma matéria fundamental para o funcionamento da integração europeia, como um meio de fortalecimento da coesão económica, ganhando algum lugar no seio de outras políticas de natureza económica, industrial ou monetária. É assim assinado em 1986 o “Acto Único Europeu”, entre doze estados-membros. É em 1992, no Tratado de Maastricht, que é expresso um Acordo sobre Política Social (subscrito pelos estados-membros à exceção do Reino Unido), em que “as decisões em áreas da política social são tomadas a partir da maioria qualificada; o papel dos parceiros sociais nas decisões sobre política social; e é reafirmado o princípio da subsidiariedade” (Pereirinha, 2008: p.56-57).

Esta evolução da dimensão social, deu origem ao denominado “Modelo Social Europeu” que se caracteriza por “sistemas que oferecem elevados níveis de proteção social, pela importância do diálogo social e por serviços de interesse geral cobrindo atividades vitais para a coesão social, e que está atualmente baseado, para além da diversidade dos sistemas sociais dos Estados-membros, num conjunto nuclear de valores comuns” (Pereirinha, 2008: p.49 cit. Conclusões da Presidência, Nice, 2000).

A agenda de política social de 2000-2005, apresenta uma nova conceção de Política Social e visava articular os três domínios da economia, emprego e política social, passando a entender esta última como fator produtivo (na correlação entre progresso económico e social e política social) (Pereirinha, 2008).

No entanto os objetivos de modernização do modelo social europeu, com o investimento na educação e formação das pessoas de forma a assegurar que a emergência da economia não compromettesse o desemprego, a pobreza e a exclusão social, parecem não ter tido os resultados esperados e o agravamento destes com a crise económico-financeira que se instala a partir de 2008, foi uma realidade dramática em vários países e particularmente nos países do sul.

Efetivamente nos quatro países do sul – Espanha, Portugal Grécia e Itália, “o Estado Social desenvolveu-se mais tardiamente e teve de enfrentar meios socioeconómicos mais problemáticos (...) nos quais a proteção social entrou, assim, numa “era de permanente



austeridade”, num estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro, sobrecarregado por desequilíbrios internos” (Ferrera, 1999: p. 458).

No início da década de 90, nomeadamente no caso Português a situação do nível de desemprego, que o colocava, com uma “performance positiva, com taxas de desemprego persistentemente baixas e taxas de emprego acima da média europeia e sendo mesmo as mais altas considerando o emprego feminino a tempo inteiro” (Adão e Silva, 2002: p.43), afastava-o dando-lhe alguma singularidade face aos outros países congéneres do sul.

Rhodes (2009) defendia que os países do sul, embora partilhem muitas das características dos outros estados membros, os níveis de desenvolvimento e outras formas institucionais que lhes estão associadas, conferem-lhes dificuldades especiais, que se relacionam com os desafios domésticos que têm que enfrentar e com as restrições de vária ordem. O caminho à data, com a consolidação do mercado único, a convergência da UEM e a concorrência dos mercados mundiais mais abertos, seria de ajustamento das economias e das culturas administrativas, em ordem a uma maior conformidade em termos de orçamento, disciplina, desburocratização, redução do clientelismo, etc.

Segundo Pereirinha (2012), embora a crise do estado social sempre estivesse na ordem do dia como um tema de reflexão política e de algumas análises teóricas, a verdade é que neste tempo, nunca esteve tão centrado no seu “risco de colapso”. Tem no entanto na sua base conceitos aceites e que nos levam a uma conceção de valores que até há pouco tempo pareciam inquestionáveis; são eles, a Cidadania, enquanto sistema de direitos, a Solidariedade, enquanto mecanismos de qualificação dos processos de garantia da realização desses mesmos direitos, e por último, a Coesão Social, como resultado que é avaliado socialmente.

Mas vejamos as principais características do modelo de estado social definido por Ferrera para os países do sul da Europa, apresentado por Adão e Silva (2002):

**Quadro 1**  
**O modelo de *Welfare* da Europa do Sul**

<b>Dimensões Típicas</b>	<b>Fatores específicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção dualizada baseada em transferências monetárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre proteção dos núcleos centrais da força de trabalho</li> <li>• Prestações baixas aos trabalhadores irregulares ou da economia informal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuição desequilibrada da proteção, segundo os riscos clássicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre proteção dos idosos relativamente aos outros beneficiários potenciais</li> <li>• Subdesenvolvimento das prestações familiares e dos serviços às famílias</li> <li>• Subdesenvolvimento da habitação social e do apoio social ao alojamento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo grau de penetração das instituições públicas de proteção social</li> <li>• Sistema de saúde público e universal</li> <li>• Particularismo Institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indefinição de funções entre atores públicos e privados</li> <li>• Não cumprimento das expectativas sociais</li> <li>• Pressões particularistas e clientelares</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixa eficácia dos serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insatisfação dos utentes</li> <li>• Baixa qualificação dos agentes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repartição desigual dos custos segundo os grupos profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disparidade de regras</li> <li>• Fuga e fraude fiscal na economia informal</li> </ul>

Fonte: Adaptação de Adão e Silva (2002: p.39), cit. Ferrera (1996 e 1997)

Importa também salientar que enquanto as lutas vivenciadas pelos trabalhadores europeus (mineiros alemães, operários belgas e franceses e outros) em greve pela preservação dos seus empregos e das garantias sociais, representaram talvez o que de mais significativo se inscreveu na reforma de um Estado Social nos anos 90 do século passado, nos países do sul, a situação era bem diferente. As crianças famintas nas ruas de Nápoles, a juventude espanhola sem quaisquer perspectivas de emprego, e os bairros de exclusão social nas periferias de Atenas, Lisboa ou Palermo, nunca tiveram o mesmo comprometimento mediático. “Aqui o Estado, para não falar de Estado Social, não passava de uma vaga e remota presença. E, contudo, estas imagens são extremamente relevantes para a compreensão total dos problemas associados à reforma do Estado Social da Europa dos

nossos dias. E a europa meridional é talvez a região onde esses problemas assumem uma maior gravidade” (Ferrera, 1999: p. 457).

Assim, quando falamos de Estado Social não podemos centrar-nos apenas nos desafios que a demografia e a globalização nos impõem quando existem e persistem milhões de pessoas que permanecem “para além do alcance do Estado Social” (Ferrera, 1999). E destes, são sujeitos a ações assistencialistas episódicas, provavelmente apenas uma minoria.

É pois natural que a crise estrutural que afeta os estados sociais da europa do sul, seja em parte, diferente da que se verifica nos outros países europeus. Há nestes primeiros, uma franja da população a quem nunca ninguém chegou, não sendo assumido verdadeiramente o problema da pobreza e da exclusão social, como estes mereceriam, e sugeriam os mais elementares princípios da dignidade humana. Até à implementação do RSI em Portugal, muitos destes públicos, por exemplo, eram totalmente desconhecidos de sectores como a saúde, educação ou os centros de emprego.

O Estado Social português, no período em estudo, sofreu significativas reduções ao nível da proteção social aos cidadãos, mais ou menos justificáveis pelas especificidades caracterizadoras do modelo de estado social do sul da Europa, como identifica Pereirinha (2012):

- Estado social existente mais tardio do que na Europa do norte
- Economia frágil de sustentabilidade desse Estado Social
- Pressão sobre a necessidade de reduzir a despesa pública.

Para Boaventura Sousa Santos (1999) a prevalência do modelo de estado social europeu atravessava desafios que se baseavam em demasiadas premissas e grandes exigências: “a organização política e a mobilização da coligação das classes trabalhadoras, classe média e estado burocrático; a reestruturação da economia e o uso dos fundos estruturais para a melhoria da produtividade; uma grande reforma fiscal destinada a melhorar o uso dos recursos e a injetar mais solidariedade no sistema de segurança social; e grandes reformas no sistema de segurança social para melhorar a eficiência, rentabilidade dos seus fundos e a participação democrática nas suas instituições” (Santos, 1999: p.35).

Hoje, apesar da União Europeia, enquanto espaço económico e político, nas últimas décadas ter influenciado as medidas de política social dos seus estados membros (EM), verifica-se a existência de um impasse sobre a reforma do(s) sistema(s) de proteção social existentes, quer ao nível da sua sustentabilidade financeira, quer ao nível da configuração da sua base contributiva e redistributiva. Cremos que após um debate profundo, baseado em estudos rigorosos e no reforço dos valores civilizacionais que construímos, a humanidade saberá encontrar a melhor resposta.

### **1.1.2. Direitos Humanos e Economia**

Os direitos humanos são manifestamente uma matéria inquestionável da nossa civilização, embora o cumprimento dos objetivos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão datada de 1789 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estejam ainda longe e ciclicamente em perigo como a realidade recente nos revela. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas refere que "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade."<sup>1</sup> À defesa do universalismo dos direitos humanos contrapõem-se teorias que alertam para a impossibilidade de desvinculação das realidades históricas e culturais de cada nação, em que as tradições, normas e valores de cada povo têm que ter uma atenção especial, e assim, alguns dos princípios desta Declaração embora possam ser reconhecidos, não são assumidos na íntegra como reflexo do entendimento de todos (temos como exemplos, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981, a declaração resultante da Conferência Islâmica em 1990 e a de Bangkok emitida por países asiáticos em 1993).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos “em certa medida, visava definir um novo rumo para o progresso humano, um rumo apontado à conquista de uma ampla liberdade e de elevados níveis de bem-estar e segurança materiais” (Branco, 2012: p.10). Uma visão ocidental-capitalista centra estes direitos mais na base dos direitos civis e políticos como a

---

<sup>1</sup> In Wikipédia consultado em 2016/06/23 pelas 15.30h

liberdade de expressão e de voto, enquanto outros ideologicamente mais à esquerda, privilegiam a área da satisfação das necessidades básicas. Porque é que depois de 1948, apesar de inúmeros ganhos obtidos, se tem a noção “de que as violações dos direitos humanos excederam em número, as suas conquistas?” (Branco, 2012: p.10). Será que as nações investiram mais no combate à pobreza? Esta é efetivamente “uma das mais patentes violações do primeiro de todos os direitos humanos, um direito sem o qual todos os outros ficam despojados de sentido, o direito à vida, à vida digna. Mas não nos deixemos enganar, não apenas a pobreza constitui uma paupérrima escusa para o fraco desempenho dos países em vias de desenvolvimento no domínio da garantia dos direitos humanos, como a riqueza material não tem sido bastante para colocar ao abrigo da crítica as conquistas” (Branco, 2012: p. 10-11).

Quando falamos de direitos humanos, encontramos em várias análises e documentos que as suas dimensões civil, política, económica, social e cultural (aqui, de acordo com Branco (2012), sem definir qualquer hierarquia de importância), contemplam outras prerrogativas sem as quais nenhum cidadão é livre para o exercício mínimo de cidadania. Ainda segundo este autor, a promoção dos direitos humanos implica o provimento tanto de bens públicos como de bens privados. No que respeita aos bens públicos a teoria económica tradicional aceita facilmente que não seja o mercado a decidir a afetação dos recursos, mas no que respeita a bens privados, a situação é entendida de forma diferente. A aceitação dos direitos humanos pela economia implica que a equidade e a inclusão façam parte integrante das lógicas de mercado e não só a eficiência no que respeita à afetação de bens privados. A instituição que deve promover e garantir essa equidade e inclusão é o próprio Estado, através da afetação dos seus recursos, incluindo-se aqui a possibilidade de transferência do processo de afetação de bens e serviços privados da esfera do mercado para o Estado. Existem correntes liberais, que defendem incondicionalmente a economia de mercado, e que de alguma forma não legitimam este nível de competência do Estado.

Nos últimos tempos a justificação de que o sistema de segurança social que temos está acima das nossas possibilidades, não deixa de ser interessante, ser considerado como um “produto de luxo”, quando “um sistema nascido essencialmente numa Europa ocidental em

ruínas após a segunda guerra mundial e que funcionou durante largo tempo enquanto se procedia ao épico esforço da sua reconstrução, possa ser, hoje, considerado in comportável por uma sociedade cuja riqueza por habitante foi multiplicada por três entre 1950 e 1980 (Bairoch, 1986a: 393 cit. Branco, 2012) “. Apresentando apenas nos últimos anos, alguma estagnação, este rendimento deve ser analisado sob outros fatores.

A ideia que a segurança social se transforma “num fardo para as economias, constringendo-lhes a competitividade e, por conseguinte, limitando-lhes o potencial de crescimento” (Branco, 2012 cit. Esping-Andersen, 2000) tem vindo a ser considerada. Senão, vejamos uma afirmação proferida durante a reunião do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a propósito da segurança social “qualquer modelo que se queira adotar deverá ter em consideração as realidades socioeconómicas dos diversos países de modo a assegurar o equilíbrio entre os recursos exigidos para providenciar estes direitos e os necessários à manutenção do emprego, da competitividade e do crescimento económico” (CESCR, 2006 cit. Branco 2012: p.139). Esta questão tem subjacente a “crença liberal na existência de *um trade-off* entre a competitividade e a segurança social e, inclusivamente, entre esta última e o emprego” (Branco, 2012: p. 139), parecendo tratar-se de uma verdade inquestionável. Porém, existem análises, que contrariam estas argumentações, nomeadamente a defendida por Paul Krugman que afirma que “a empresarialização das nações é não só um engano como também um perigo porque orientaria as políticas na direção errada” (ct. Branco 2012: p. 140). Segundo este, o conceito de competitividade não deve ser aplicado aos países, por este conceito ser de natureza efémera, enquanto os territórios e as populações não desaparecem (a não ser em situações de catástrofe, naturalmente), não podendo uma nação cessar a sua atividade. Considera ainda que uma “estratégia de relacionamento assente na competitividade é, ainda um contrassenso económico”, pois o objetivo de exportar mais e importar menos para se ser competitivo, num mundo global, que num dado momento defende exportações iguais às importações, é em si mesmo contraditório. Um país com excedente comercial, não é necessariamente um vencedor e outro com déficit comercial não se transforma forçosamente num perdedor global. Outra contradição assenta no facto, segundo o autor, de competitividade e solidariedade não serem contraditórios, apesar das vozes dominantes

o defenderem. “A palavra competir vem do latim *Cum Petere* que significa procurar juntos. Ora o propósito da segurança social é, precisamente, a coesão, o que deveria desde logo, favorecer a competitividade, ou seja a capacidade de procurar e portanto de encontrar, juntos a melhor solução para um problema” (Branco, 2012: p. 140-141). Ainda outra análise a considerar são os resultados enunciados pela Organização Internacional do Trabalho, que através dos seus estudos, defende que as despesas em proteção social são um fator de produtividade, daí não fazer sentido optar entre competitividade e proteção social, como é defendido por alguns economistas.

A ideia enraizada de que o social é como que um “sub-produto”, mesmo “um paliativo” do económico, defende que a redistribuição defendida pelo social deve ser antecedida pela produção, ou seja, a proteção social, está dependente do desempenho económico, colocando a segurança social numa hierarquia de políticas inferior à dos outros setores. A realidade recente diz-nos que se a livre circulação de capital permite a deslocalização das empresas, colocando problemas às economias que valorizam a proteção social dos seus cidadãos, resultando esta situação da pressão que o capital internacional exerce junto das organizações que regulam as relações económicas internacionais. Edificamos a economia global precisamente com o intuito de ter a primazia do económico sobre o social e argumentamos que o desequilíbrio demográfico que afeta os países desenvolvidos, é o responsável pelas dificuldades dos sistemas de proteção social.

Embora medidas de proteção da parentalidade possam constituir incentivos ao aumento das taxas de natalidade, na tentativa de reduzir desequilíbrios demográficos e a abertura a fluxos de trabalhadores imigrantes, possam aumentar a população ativa para fazer face a despesas com a população inativa, há análises que questionam se quisemos mesmo a liberalização da circulação do trabalho. Porque há quem defenda que, à escala planetária, a livre circulação de trabalhadores, provocaria uma situação de pleno emprego o que eliminaria alguns dos constrangimentos à sustentabilidade dos sistemas de segurança social, ao mesmo tempo que promoveria os direitos económicos, sociais e culturais, potenciando um “círculo virtuoso” de desenvolvimento da humanidade (Branco, 2012).

No mundo da economia global, o principal desafio da promoção dos direitos humanos, nomeadamente no que respeita aos direitos económicos, sociais e culturais, consiste na reconciliação entre o setor económico e social. O objetivo fundador da economia era servir as pessoas e não escravizá-las para que estas a sirvam, o que implica uma profunda transformação na política económica para que esta integre a filosofia dos direitos humanos não só nos seus princípios como especialmente nas suas práticas. O autor reforça ainda a investigação realizada “em torno de novos indicadores de desempenho económico e de bem-estar” como o mais importante “desafio da construção de uma economia política que assente na promoção dos direitos humanos” (Branco, 2012: p. 268).

### **1.2 A evolução do Estado Social em Portugal e a implementação de um rendimento mínimo**

Em Portugal, antes de o podermos considerar Estado Social, talvez importe reforçar que o primeiro grande sinal de implantação da assistência pública, dá-se com a criação da Casa Pia de Lisboa, organismo fundado em 1780, dirigida a crianças, órfãs e abandonadas, além de mendigos e prostitutas.

Decorrida na Europa, a implementação da génese dos Estados Bem-estar de hoje, em Portugal, surge no século XIX, o associativismo operário, que despoleta Associações de Socorros Mútuos (com cuidados médicos, medicamentos, prestações perante incapacidade para o trabalho e subsídio de funeral). Com a implantação da República, existiu uma intenção (aprovada me sede de parlamento) mas falhada pelas questões políticas da época e por dificuldades de sustentabilidade económica, de instituir um sistema de seguros sociais obrigatórios (para as situações de doença, acidentes de trabalho, pensões de velhice e invalidez), dirigidos aos trabalhadores por conta de outrem, com salários ou rendimentos inferiores a determinado montante.

No entanto, em 1935, o organização corporativa do regime de então, proporcionou como que o lançamento das bases da Previdência Social, consagrando direitos sociais (ainda que os direitos civis e políticos não estivessem salvaguardados), que em conjunto com outros diplomas regulamentares lançaram efetivamente um sistema de seguros sociais obrigatórios, limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença),



invalidez, velhice e morte, geridas essencialmente por caixas sindicais de previdência. O setor agrícola era alvo de uma proteção específica pelas Casas do Povo e o setor da pesca, pelas Casas dos Pescadores.

Em 1962, pela Lei n.º 2115 de 18 de junho, é levada a efeito uma grande reforma e é criado o Sistema de Previdência Social em Portugal, no qual se verifica:

- Melhoria das prestações já existentes e o alargamento às eventualidades da maternidade e encargos familiares (importa aqui referir que Portugal em 1942 tinha sido o 11.º país do mundo a criar o Abono de Família)
- Integração dos trabalhadores Independentes
- Criação de Serviços de âmbito regional
- Criada a Caixa Nacional de Pensões a nível nacional para as eventualidades de invalidez, velhice e morte
- Criada a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais.

Em 1972 é criado o estatuto e enquadramento legal da aposentação dos funcionários públicos. Chegamos assim à revolução de 1974 com um Estado Previdência básico de resposta aos riscos sociais clássicos, nomeadamente associados ao mundo do trabalho e baseados na lógica de financiamento entre gerações. Após a revolução verifica-se a transição para um sistema unificado de segurança social assente na prerrogativa do direito universal, com medidas de política que integram mecanismos de correção das desigualdades e de redução da pobreza. De referir que é em 1980 que é definido o regime não contributivo, que integra a posterior introdução de medidas como o rendimento social de inserção.

Em 1984, é aprovada a primeira Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), que estabelece, como objetivos do sistema:

- A garantia da proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte compensação dos encargos familiares e proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Posteriormente à sua publicação, são regulamentadas várias medidas e a própria Lei de Bases sofre regulamentações sucessivas em 2000, 2002 e 2007, em que o sistema passa a

ser financiado por contribuições de empregados/as empregadores/as e o Estado assume as transferências para o regime não contributivo.

É em 2006 que é introduzido o vetor IAS – Indexante dos Apoios Sociais, valor a partir do qual passam a ser calculadas as prestações do sistema de segurança social.

Em 2007, aquando da revisão da Lei de Bases da Segurança Social, é introduzido o fator de sustentabilidade e alargado o período de cálculo da remuneração para toda a carreira retributiva, de forma gradual, tornando a sua distribuição mais equitativa, mas também penalizadora de quem tem interrupções na carreira contributiva ou possuíram valores salariais mais elevados no final das carreiras. O “fator de sustentabilidade” faz depender o valor da pensão da variação da esperança de vida, daí se estar a verificar o aumento progressivo da idade da reforma, prevendo-se atualmente que aumente em 4 anos até ao ano 2020. Nesta lógica, o risco da longevidade é assegurado pelo pensionista e a equação que está em causa é que o “sistema de repartição deixa de ser um sistema de benefício definido para passar a ser um sistema de valor definido dos benefícios acumulados entre o momento da reforma e o fim da vida” (Pereirinha, 2012: p. 8).

Segundo Pereirinha (2012), foi nos últimos 30 anos que os direitos sociais em Portugal assumem uma evolução digna de registo, em três dimensões fundamentais, nomeadamente:

- A que se refere à diminuição das desigualdades e à redução da pobreza, com as prestações sociais de carácter não contributivo ou de solidariedade e as de carácter universal como é o Serviço Nacional de Saúde;
- “A europeização das políticas sociais”, em que são alterados os pressupostos de análise e entendimentos dos fenómenos (de referir que os primeiros estudos em Portugal sobre a pobreza, datam da década de 80); passou a considerar-se que o bem-estar não está só dependente da distribuição de rendimento, que existe um fenómeno denominado “exclusão social” com causas complexas; e a filosofia das políticas sociais denominadas ativas colocam o cidadão numa posição mais ativa na condução do seu projeto de vida de inserção social e não só como recetor de uma prestação (veja-se por exemplo a medida RSI);

- As alterações demográficas decorrentes do envelhecimento da população obrigam à revisão do sistema das bases de sustentabilidade dos regimes de pensões e à necessidade de reformas da segurança social.

É numa conjuntura de aparente “conflitualidade” entre os ganhos em direitos sociais, do nosso modelo de estado social, que embora da periferia europeia, se veio aproximando de forma efetiva das inovações em matéria de política social europeia, e a base económica que sustenta a manutenção/cumprimento destes direitos sociais, que a fragilidade destes mesmos direitos se faz sentir de forma indelével. Não deixando no entanto, Portugal de partilhar com os outros países europeus, até os mais desenvolvidos economicamente, grandes desafios de como garantir a sustentabilidade da proteção dos riscos sociais que existem e eventuais outros que questões como o envelhecimento de população e o crescimento alarmante do desemprego, trazem/trarão.

É neste contexto que medidas dirigidas à redução da pobreza extrema, como o rendimento social de inserção, foram alvo de alterações legislativas, que iremos analisar. O rendimento social de inserção, criado com a Lei n.º 13/2003 de 21 de maio, que vem revogar o rendimento mínimo garantido, é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 283/2003 de 8 de novembro.

### **1.3. O Rendimento Social de Inserção**

#### **1.3.1. A sua conceptualização**

Respondendo a preocupações da então Comunidade Económica Europeia face à agudização de certas problemáticas sociais e aos elevados índices de exclusão social, Portugal, cumpria assim no seu plano político, quatro anos depois, a recomendação do Conselho Europeu de 24 de Junho de 1992 (92/441/CEE). A implementação do então Rendimento Mínimo Garantido sob o *slogan* “Quando o sol nasce é para todos”, tornava-se um marco histórico no sistema de proteção social em Portugal, nomeadamente no que se refere à proteção de públicos sem contribuições que estavam totalmente excluídos do sistema previdencial, embora alguns deles conhecidos e apoiados pontualmente pelos serviços de atendimento/acompanhamento da ação social, sendo esta área o último reduto de suporte mínimo, quando também as áreas da saúde e da educação se encontravam distantes.

Enquanto instrumento de política social, identifica na sua conceção, objetivos condicentes com os domínios de atuação da Política Social (Pereirinha, 2008: p.21), nomeadamente:

- *A redistribuição de recursos*, garantindo condições de satisfação de necessidades básicas de subsistência;
- *A gestão dos riscos sociais*, protegendo as pessoas dos efeitos negativos que circunstâncias da vida provocaram e, eventualmente, através dos percursos de inserção, prevenir a manutenção dessas circunstâncias nos filhos dessas mesmas pessoas, quebrando um certo ciclo vicioso de pobreza e/ou exclusão; e
- *A promoção da inclusão social*, através de um acordo/contrato de inserção que contempla ações de capacitação/ integração em mercado de trabalho que progressivamente confira autonomização da medida.

No Relatório do Conselho da Europa de 2003, sobre o acesso aos direitos sociais, chamava-se a atenção para os obstáculos sociológicos e socioculturais inerentes aos prestadores dos serviços em matéria de política social e para os obstáculos psicológicos e socioculturais dos utilizadores dos serviços, nomeadamente a falta de confiança em si próprios e de entendimento, com os procedimentos oficiais.

Para um efetivo acesso aos direitos sociais na europa, no relatório em questão, inscreviam-se como principais desafios, os seguintes:

- “Reforçar o compromisso em favor dos direitos sociais e a garantia desses direitos;
- Reforçar o acompanhamento e a aplicação das disposições relativas aos direitos sociais;
- Aumentar os recursos disponíveis para a aplicação dos direitos sociais;
- Modificar e melhorar os processos e a gestão dos serviços e das prestações que decorrem deles;
- Combater os obstáculos de natureza psicológica e sociocultural que dificultam o acesso aos direitos sociais e afetam simultaneamente os fornecedores e os utentes dos serviços;
- Identificar certos grupos e regiões desfavorecidos, a fim de melhorar o seu acesso aos direitos sociais”(DEEP/MTSS, 2003: p.53).

Para o favorecimento de Boas Práticas foram identificadas as seguintes estratégias:

- Serviços orientados para os utentes;
- Incentivo à participação ativa, à autonomia e reforço das capacidades;
- Qualidade, na qual se conjuga a adequabilidade, a acessibilidade e a atenção prioritária ao valor das prestações;
- Integração dos serviços e prestações: entender o acesso aos direitos sociais de uma forma integrada: por exemplo a saúde está dependente do acesso a uma habitação, rendimentos e emprego;
- Parceria e inclusão: a primeira é o campo prático da operacionalidade da segunda, quer do ponto de vista local, quer de qualquer outro mais global;
- Transparência e abertura: faltas de informação e segredo são incompatíveis com uma política de direitos sociais;
- Igualdade: um caminho ainda árduo, dadas as desigualdades vigentes nas nossas sociedades, quer em matéria de sexo, origem étnica ou grupo socioeconómico,
- Acompanhamento e avaliação da aplicação dos direitos sociais.

Sendo uma medida com forte enfoque no combate à pobreza extrema e à exclusão social, conceito este que emerge a partir dos anos 80, contem em si “o pressuposto de que a existência quotidiana exige laços de integração nos diversos universos que compõem a vida social. (...) Os excluídos são aqueles que são rejeitados pelos diversos mercados materiais ou simbólicos e que se encontram em situação de “ruptura dos laços sociais” que ligam o indivíduo à sociedade” (CNRM, 1998: p.5). Não se trata apenas de ausência de condições materiais, as exclusões podem ser múltiplas e afetar grupos de indivíduos por diversas formas; o insucesso escolar, a pertença a zonas habitacionais que se tornaram guetos de marginalidade, doenças específicas com estereótipos associados, e outras. Importa no entanto refletir que embora o desemprego possa caracterizar grupos que vivem (alguns transgeracionalmente), em situação de exclusão social, esta situação de exclusão não é resolúvel com a colocação no mercado de trabalho, por não estarem garantidas condições prévias de escolaridade, literacia geral, competências interpessoais, níveis de saúde, etc., público primordial do RSI, a par com os de baixos e efémeros rendimentos pela atividade por conta de outrem, na economia paralela.

Daí, o agravamento da crise económica e consequente subida dos níveis de desemprego terem criado algum paradoxo sobre as expectativas do que esta medida poderia oferecer aos cidadãos nessa situação, perante o que a medida exige e pode efetivamente oferecer.

O RMG, posteriormente RSI, como medida de proteção social de direito generalizado, surge com o objetivo de permitir às pessoas um nível de rendimento considerado como um limiar indispensável à sobrevivência, com a preocupação crescente face aos problemas da pobreza proporcionando uma maior visibilidade da exclusão social. Apesar dos valores da prestação em causa serem diminutos, existiu desde o primeiro momento, a preocupação legislativa de que a par da prestação pecuniária, a indissociabilidade de um programa de inserção, cuja aceitação por parte dos beneficiários foi sempre condição para manter a prestação. Assim, a conceção desta medida de política social ativa, assenta no princípio do direito a uma prestação por quem não detém o mínimo de condições para se manter por si e também um direito a um mínimo de recursos para a integração social, consubstanciado num programa de inserção, denominado após o Decreto-Lei n.º 133/2012 de “contrato de inserção”.

O carácter inovador desta medida, não só pela sua universalidade, independentemente da carreira contributiva, mas também por permitir ultrapassar de forma transformadora a intervenção sectorial pela ação social, conferiu a outras áreas como o emprego, a saúde, a educação, responsabilidade de maior intervenção com estes públicos, mediante o acompanhamento dos programas de inserção. Existiam portugueses “escondidos”, à mercê da sua sorte, que passaram a ser visíveis. A exclusão social passou a ser considerada como um fenómeno não só individual como social, de causas complexas, para a qual todos foram chamados a olhar de forma mais aprofundada, seja a nível académico, técnico, como político. O acionar dos percursos de inserção, impostos pela contratualização dos programas de inserção (denominados “contrato de inserção” a partir de 2012), com as pessoas beneficiárias, assume assim duas dimensões importantes:

- Os recursos que o indivíduo ou agregado familiar dispõe(m) para se “incluir”, podendo aqui serem equacionadas as capacidades que este detém para o desenvolvimento de competências, na esfera escolar ou profissional por exemplo;
- Os meios que a comunidade ou a sociedade tem ou mobiliza para a integração escolar, laboral, de saúde e social desses mesmos indivíduos.

O RMG/RSI não sendo uma resposta definitiva em si mesmo, e podendo não ser considerado o instrumento de combate à pobreza por excelência (já que essa tem dimensões estruturais e de organização societal muito complexas), foi concebido e desenvolvido como um mecanismo atenuador da pobreza severa e um meio de “desencarceramento” das vítimas de exclusão social, que se tornaram visíveis, nomeadamente determinados grupos em situação de grande vulnerabilidade social, com especial enfoque para as crianças e jovens de minorias étnicas. A atenuação da severidade da pobreza, foi um objetivo concretizado. Hoje, com os sucessivos estudos a que a medida foi sendo votada, temos um conhecimento da realidade social dos pobres e excluídos como não havia sido possível até então.

Em Portugal, esta medida baseou-se nas seguintes características:

- Uma prestação pecuniária, dependente das condições económicas das famílias, de carácter universal e independente da existência ou não da carreira contributiva;
- Um Programa de Inserção negociado entre o técnico gestor de caso e o agregado ou com o titular em representação deste;
- A coletivização de responsabilidades em que ações e mecanismos de inserção são discutidos entre os representantes públicos e privados constituintes das entidades coletivas de carácter concelhio (primeiro Comissões Locais de Acompanhamento do RMG, depois Núcleos Locais de inserção), que tinham por missão o desenvolvimento de ações tendentes a responderem às necessidades dos beneficiários, para a sua inserção;
- A territorialização da prestação gerida pelas entidades distritais da segurança social.

### **1.3.2. Órgãos e Competências das Entidades Operativas**

Aquando da implementação da medida RMG, foram definidas como entidades competentes para a operacionalidade da medida, os então Centros Regionais de Segurança Social, as Comissões Locais de Acompanhamento, de base municipal e a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (Lei 19-A /1996). Com a Lei n.º 13/2003 que revoga o RMG e cria o RSI, passam a existir as entidades operativas que constam do quadro seguinte e que vigoram até hoje.

**Quadro 3**  
**Constituição e Competências das Entidades Operativas do RSI**

<b>Entidades</b>	<b>Constituição</b>	<b>Competências</b>
<b>Instituto da Segurança Social, IP</b>	• Centros Distritais de SS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão sobre o requerimento para a atribuição da prestação</li> <li>• Pagamento da prestação</li> </ul>
	• Representantes locais SS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação dos NLI</li> </ul>
<b>Núcleo Local de Inserção</b> (base municipal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes locais obrigatórios de organismos públicos da segurança social, emprego e formação profissional, educação e saúde e autarquias locais</li> <li>• Outros representantes de organismos públicos e privados de entidades sem fins lucrativos que atuem nas respetivas áreas geográficas e que se disponibilizem para a execução da medida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação dos PI e organização dos meios inerentes à sua prossecução, acompanhamento e avaliação da respetiva execução</li> </ul>
<b>Comissão Nacional do RSI</b> (órgão consultivo do Ministro da Segurança Social e do Trabalho)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes ministeriais dos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde</li> <li>• Representantes dos Governos Regionais de Açores e Madeira, das autarquias locais, das IPSS e confederações sindicais e patronais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento e apoio da atividade das entidades responsáveis pela aplicação da lei e disposições complementares</li> <li>• Avaliação da execução da legislação e da eficácia social da medida</li> <li>• Elaboração relatório anual de aplicação da medida e respetiva evolução</li> <li>• Formulação de propostas de alteração ao quadro legal, com vista ao seu aperfeiçoamento e adequação</li> </ul>

Fonte: Adaptação própria a partir da Lei n.º 13/2003 de 21 de maio



### 1.3.3. A Prestação Pecuniária

Ao longo dos vinte anos de vigência da medida em Portugal, o montante da prestação de rendimento mínimo foi sempre igual à diferença entre o valor de referência RMG/RSI correspondente à composição do agregado familiar, calculado nos termos da escala de equivalência definida em cada diploma legal, e a soma dos rendimentos daquele agregado.

$$\text{Prestação RSI} = \text{Valor referência do RSI para o agregado} - \text{Rendimentos do agregado}$$

Os rendimentos do agregado familiar sempre foram contabilizados tendo em consideração 80% do valor dos rendimentos do trabalho depois de retiradas as contribuições para a segurança social e 100% dos rendimentos sem contribuições para a segurança social.

As escalas de equivalência para a determinação do valor de referência foram, desde a implementação da medida em 1996, uma variável que viria a sofrer alterações e por isso, a também determinar alterações nos valores da prestação. Até ao período em estudo, apesar da Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto só ser regulamentada pelo Decreto-lei n.º 42/2006, de 23 de fevereiro, verificaram-se as seguintes alterações:

#### Quadro 4

##### Escala de Equivalência até à implementação do RSI

<b>Lei 19-A/ 1996 (RMG)</b>	<b>Lei 13/2003 (RSI)</b>
Requerente – 100% (do valor da pensão social)	Requerente – 100% (do valor da pensão social)
2.º Indivíduo maior - 100%	2.º Indivíduo maior – 100%
3.º Indivíduo maior e seguintes - 70%	3.º Indivíduo maior e seguintes – 70%
Menores - 50%	1.º e 2.º menor – 50%
	A partir do 3.º menor – 60%

Fonte: Adaptação própria a partir dos Diplomas Legais

O Decreto-Lei n.º 42/2006, mantém a escala da Lei 13/2003 de 25 de janeiro, regulamentada pelo DL 283/2003, que face à Lei n.º 19-A /1996 que cria a medida, introduz um outro nível na escala, conferindo mais 10% do valor de referência, a partir do 3.º menor.

Ao longo do período em estudo, verificaram-se nos três diplomas legais, alterações nas escalas de equivalência, conforme quadro seguinte:

**Quadro 5**  
**Alterações na Escala de Equivalência entre 2006-2012**

<b>DL 42/2006</b>	<b>DL 70/2010</b>	<b>DL 133/2012</b>
Requerente – 100%	Requerente – 100%	Requerente – 100%
2.º Indivíduo maior - 100%	2.º Indivíduo maior e seguintes – 70%	2.º Indivíduo maior e seguintes – 50%
3.º Indivíduo maior e seguintes - 70%	Por cada menor – 50%	Menores – 30%
1.º e 2.º Indivíduos menores - 50%		
A partir do 3.º indivíduo menor - 60%		

Fonte: Adaptação própria a partir dos Diplomas Legais

O valor de referência do rendimento social de inserção foi sempre indexado ao montante fixado para a pensão social do sistema de solidariedade, e atualizado anualmente, de acordo com os valores da inflação, como era esta pensão. Com a Portaria n.º 257/2012 de 27 de agosto, o valor passou a corresponder a 45,208 % do valor do Indexante dos Apoios Sociais, equivalendo ao montante de € 189,52.

O IAS havia começado a ser aplicado em 2007 e tinha como objetivo desligar o cálculo e as atualizações das contribuições e das prestações sociais do aumento do salário mínimo. Começou por ter o valor de € 397,86 e sofreu atualização nos dois anos seguintes, ou seja passou para € 407,41 em 2008 e para € 419,22 em 2009. Desde aí o valor encontra-se congelado nos € 419,22 euros, não permitindo atualizações ao valor de referência do RSI, como acontecia antes, quando estava indexado à pensão social do regime não contributivo.

Nos quadros seguintes, apresentam-se exemplos de cálculo da prestação ao longo do período em estudo, em função das alterações preconizadas pelos diplomas legais vigentes, sobre esta matéria, sendo que apesar do DL n.º 133/2012 manter o valor de referência do diploma anterior, a publicação do DL n.º 13/2013 de 25 de janeiro, vem fixar o valor em € 178,15 (42,495 do IAS), verificando-se a primeira descida do valor de referência desta prestação. Pela implicação do DL n.º 13/2013, no período pós DL n.º 133/2012, os cálculos em baixo, integram também o valor de referência do RSI, nele fixado.

#### Quadro 6

##### Exemplo 1 – Cálculo valor prestação para indivíduo isolado

Diploma Legal	Rendimentos a considerar	Valor Referência	Prestação RSI
DL 42/2006	€ 100	€ 177,05	€ 77,05
DL 70/2010 e DL 133/2012	€ 100	€ 189,52	€ 89,52
DL 13/2013	€ 100	€ 178,15	€ 78,15

Fonte: Adaptação própria a partir dos Diplomas Legais e Guias Práticos do RSI do ISS, IP

#### Quadro 7

##### Exemplo 2 – Cálculo valor prestação para agregado familiar (1 adulto e 3 menores)

Diploma Legal	Rendimentos a considerar do AF	Valor Referência AF	Prestação RSI
DL 42/2006	€ 100	€ 460,32 (€177,05+(2x€88,52+€106,23))	€ 360,32 (€460,32-€100,00)
DL 70/2010 e DL 133/2012	€ 100	€ 473,80 € 189,52+(3x€194,76))	€ 373,80 (€473,80-€100,00)
DL 13/2013	€ 100	€ 338,47 (€178,15+(3x€53,44))	€ 238,47 (€338,47-€100,00)

Fonte: Adaptação própria a partir dos Diplomas Legais e Guias Práticos do RSI do ISS, IP

Verifica-se um aumento constante no valor de referência desta prestação até 2012, para descer em 2013, mantendo-se no mesmo valor até 2015. Este valor viria a ser alterado com o Decreto-Lei n.º 1/2016 de 6 de janeiro, para o valor de 43,173 % do IAS, ou seja, € 180,99, não chegando a atingir o valor já atribuído em anos anteriores, conforme se verifica no quadro seguinte:

**Quadro 8**  
**Evolução anual do valor de referência do RSI**

Ano	Valor de Referência
2005	€ 171,73
2006-2007	€ 177,05
2008	€ 181, 91
2009	€ 187,18
2010-2012	€ 189,52
2013-2015	€ 178,15
2016	€ 180,99

Fonte: Adaptação própria a partir de consultas várias - ISS, IP/GPE (valores em 31/12 de cada ano)

#### **1.3.4. O Programa de Inserção / Contrato de Inserção**

##### **1.3.4.1 Uma inovação metodológica**

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido, depois de 2003 denominado Rendimento Social de Inserção, obrigou a uma séria reflexão conceptual e metodológica que abrangeu todos os que participaram na operacionalização desta medida de política e para a qual foram produzidos pela então Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, documentos orientadores, como o Manual para a Inserção e um outro documento denominado Programas de Inserção: reflexões metodológicas.

Estes documentos encerram em si mesmos uma inovação conceptual e metodológica, para uma nova forma de intervenção social, rompendo com atitudes meramente assistencialistas, constituindo-se como instrumentos de orientação metodológica para o desenvolvimento dos chamados programas de inserção das pessoas beneficiárias da medida.

Destinavam-se a todos as entidades constituintes das Comissões Locais de Acompanhamento (RMG) e depois, Núcleos Locais de Inserção (RSI). Estes documentos nortearam não só os representantes de cada setor de inserção, mas sobretudo os técnicos de serviço social e outros profissionais implicados diretamente na elaboração e acompanhamento dos programas de inserção (PI). Tinham como objetivos:

- Realçar o enquadramento legal da aplicação da medida e identificar as metodologias de intervenção mais adequadas ao nível dos sujeitos – práticas profissionais e dos parceiros – práticas institucionais;
- Situar os papéis dos técnicos e das instituições a nível local;
- Evidenciar o processo de negociação e a contratualização como chaves da construção do programa de inserção;
- Identificar técnicas e métodos de acompanhamento e avaliação dos programas de inserção (CNRM, 1998).

Enquanto medida de política social ativa, a elaboração do programa de inserção pressupõe a participação dos beneficiários, nas suas várias fases:

- *Diagnóstico individual e familiar*, em que a análise da situação de inserção/exclusão e das suas causalidades deve conter:

**Quadro 9**  
**Premissas de análise das causalidades da inserção/exclusão**

Uma abordagem diacrónica da situação	Para ver da temporalidade da situação, da forma como a pessoa/família tem tentado ultrapassar a situação
Os vários níveis a que se coloca a exclusão e a inclusão	A exclusão/inclusão pode verificar-se ao nível laboral, familiar, cultural, vizinhança, saúde, etc.
A que é atribuída a causalidade da exclusão	A profundidade na análise dos problemas, a estratégia de lidar com as dificuldades, o nível de dependência/autonomia a que se coloca
Uma detecção dos projectos de vida da pessoa e dos vários elementos da família e os recursos disponíveis para os concretizar	Para tentar verificar a energia disponível para a pessoa intervir na resolução do problema e para detetar o nível de dependência/autonomia a que se coloca

Fonte: CNRM, 1998: p. 25

- *Construção do Projeto de Vida*, quer individual, quer familiar, através da identificação das propostas que cada agregado familiar faz para a melhoria da sua situação de vida, da expressão do que gostaria de fazer de imediato e de forma realista, quais as potencialidades a curto prazo;
- *A identificação das ações prioritárias* e definição de objetivos específicos, através da procura de oportunidades adequadas a cada situação, com a participação dos setores envolvidos nas estruturas operativas da medida que detêm a responsabilidade de aprovação de cada PI;
- *A mobilização de recursos*, de forma a assegurar as condições efetivas de exercício das ações acordadas em cada domínio de intervenção, ou ainda identificar a criação de outros recursos que se ajustem às problemáticas identificadas (exemplo: criação de alfabetização de adultos);
- *O Acordo de Inserção*, negociado entre o NLI e o(s) beneficiário(s) aos quais correspondem responsabilidades de cumprimento das ações de inserção;
- *Acompanhamento do PI*, ou seja da execução das ações com os destinatários, com os outros técnicos implicados, dos vários setores de inserção e finalmente com o NLI;
- *Avaliação do PI*, em que se verifica se os objetivos definidos estavam adequados ao diagnóstico, se surgiram novas variáveis que no decorrer das ações que devem ser tidas em atenção e que implicam alterações, como é que os beneficiários interpretam a situação e que propostas sugerem, se os meios foram adequados em quantidade e especialidade, etc. (CNRM, 1998).

Nesta nova lógica de funcionamento, importava considerar que a resolução dos problemas também depende da implicação dos requerentes, que é necessário acreditar e investir nos recursos imateriais que as famílias dispõem. Tornava-se e torna-se fundamental procurar soluções alternativas quando as respostas existentes não respondem às problemáticas que agora surgiam e às características de um público que em alguma medida era desconhecido de alguns serviços. Era lema transformar, sempre que possível, os pedidos de assistência em projetos de desenvolvimento, muitas vezes de forma coletiva, visto que muitos problemas são transversais a determinadas tipologias de grupos da população beneficiária.

Até 2009, foi-se consolidando a prestação de RSI enquanto mecanismo atenuador da pobreza e “ pilar essencial de políticas inclusivas e do sistema nacional de proteção social” (CNRM, 2009: p.11) e desenvolvendo metodologias de crescimento e desenvolvimento dos/as beneficiários/as através de uma atuação integrada (de setores cruciais, como segurança social, saúde, educação, formação profissional e emprego) nos percursos de inserção.

É importante também referir aqui a importância significativa que teve no sucesso dos PI, durante um longo período da vigência da medida, a concessão de “ Apoios Complementares”, previstos em diplomas legais anteriores, que eram determinados pela natureza das ações que integravam cada programa de inserção, constituindo-se parte integrante do mesmo. Tratava-se de complementos de natureza pecuniária, que podiam ser acionados até seis vezes o valor da pensão social por agregado familiar nas áreas da saúde, educação, habitação e transportes. Estes foram revogados com o Decreto-lei n.º 70/2010, condicionando significativamente o sucesso dos percursos de inserção. Estes apoios complementares proporcionaram efetivas condições de inserção, pois a insuficiência do valor da prestação, não permitia por si a satisfação das necessidades básicas mais prementes, o pagamento de medicação urgente e não comparticipada (área da saúde), a aquisição de material escolar urgente (área da educação), o pagamento de um quarto a alguém desalojado (área da habitação) ou o pagamento do passe social para o primeiro mês de frequência de formação ou de atividade profissional (área de transportes), só para dar nota de alguns exemplos.

Como mecanismos de apoio à inserção na área do emprego, foram sendo criadas as denominadas medidas ativas de emprego, como o Programa Operacional para Carentes (POC) introduzido em 1985 e regido pela Portaria 192/96, revogada em 2009 pela Portaria 128/2009 de 30 de Janeiro que introduziu os contratos Emprego-Inserção (CEI), sendo exclusivamente para este público beneficiário de RSI, o Programa CEI + e a Atividade Socialmente útil, os quais são apresentados nos pontos seguintes.

#### **1.3.4.2. O Programa Contrato Emprego-Inserção +**

O Programa Contrato Emprego-Inserção é destinado à população desempregada e inscrita nos centros de emprego, beneficiários do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego e o Contrato Emprego-Inserção +, é dirigido a pessoas desempregadas e simultaneamente beneficiárias de RSI. Estas medidas consistem na realização de trabalho socialmente necessário por parte dos desempregados beneficiários de subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego ou rendimento social de inserção. O trabalho é efetuado em serviços públicos (que desenvolvam atividades relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas), autarquias locais ou entidades de solidariedade social e tem a duração máxima de 12 meses, sendo o contrato renovável. Os objetivos deste Programa são:

- Promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego;
- Preservar e melhorar as suas competências sociais e profissionais;
- Ajudá-las a manter o contacto com o mercado de trabalho;
- Fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades;
- Evitar a sua a desmotivação, marginalização e isolamento;
- Satisfazer as necessidades sociais/coletivas a nível local ou regional.

Como benefícios, a população beneficiária de RSI, obtinha:

- Bolsa de ocupação mensal no valor de um IAS (419,22€ desde 2009);
- Despesas de transporte ou transporte assegurado pela entidade promotora;
- Refeição ou subsídio de refeição;
- Seguro de trabalho.

O pagamento do valor da bolsa é da responsabilidade do Instituto de Emprego e Formação Profissional, sendo que a entidade contratante paga apenas 10% caso seja uma IPSS e 20% se for uma entidade pública. Os beneficiários das medidas CEI e CEI+ podem ainda usufruir de horas (num máximo de 4 dias por mês) para continuarem a procura ativa de emprego e/ou formação profissional ([www.iefp.pt](http://www.iefp.pt)).



#### **1.3.4.3. A inclusão da Atividade Socialmente Útil**

O Decreto-Lei n.º 221/2012 de 12 de outubro, vem instituir a Atividade Socialmente Útil. Esta é concebida como uma das medidas de inserção que devem integrar o contrato de inserção, como forma de promoção da integração social e comunitária dos beneficiários com idade compreendida entre os 18 e os 60 anos. Trata-se de uma ocupação temporária a que ficam sujeitos os titulares do rendimento social de inserção e os membros do respetivo agregado familiar, desenvolvida a favor de entidades sem fins lucrativos ou do setor da economia social, designadas por entidades promotoras, com vista à satisfação de necessidades sociais e comunitárias, podendo apenas ocupar até quinze horas semanais, distribuídas no máximo por três dias úteis e sem ultrapassar diariamente o limite das seis horas.

Caracteriza-se pela realização de tarefas que, na sua maioria, não integram o âmbito do conteúdo funcional dos lugares previstos no quadro de pessoal da entidade promotora, devendo ser compatível com as aptidões do beneficiário, bem como com as suas habilitações escolares, qualificação e experiência profissional, respeitando as normas gerais e específicas em matéria de condições de trabalho, nomeadamente ao nível da segurança, higiene e saúde no trabalho.

Ficam excluídos da prestação desta Atividade, as pessoas que:

- Recebam prestações de desemprego e que se encontram obrigadas ao desenvolvimento de trabalho socialmente necessário;
- Se encontrem a exercer atividade profissional ou qualquer grau de ensino, ação de formação profissional ou outro tipo de atividade no âmbito de medidas ativas de emprego;
- Se encontrem a prestar apoio indispensável a membro do seu agregado familiar de forma permanente;
- Sejam vítimas de violência doméstica acolhidas em casas abrigo.

Entre o beneficiário e a entidade promotora é assinada uma Carta de Compromisso de Atividade Socialmente útil, sendo que estas últimas poderão ser:

- Instituições Particulares de Solidariedade Social;

- Associações de Utilidade Pública e Cooperativas;
- Serviços e Organismos da Administração.

A cessação ou suspensão do cumprimento da atividade socialmente útil, por parte do beneficiário de RSI, poderá verificar-se nas seguintes situações:

- Suspensão ou cessação do RSI;
- Exercício de atividade profissional a tempo parcial ou completo;
- Frequência de grau de ensino, formação profissional ou atividade no âmbito das medidas ativas de emprego;
- Violação grave e reiterada dos deveres consignados no diploma legal, pelo beneficiário ou pela entidade promotora (DL 221/2012 de 12 outubro).

Um estudo realizado Gabinete de Estratégia e Planeamento do MESS, em 2013, num universo de 247.042 beneficiários, frequentavam esta atividade 2,1% (5.407). Foram apresentados alguns resultados preliminares sobre uma amostra de 20 casos, distribuídos por todo o país, os quais passamos a identificar:

- O grupo era homogéneo em matéria de género visto que 50,9% eram mulheres e 49,1% homens.
- A tipologia das ações desenvolvidas, variavam de acordo com as necessidades das instituições promotoras e situavam-se em áreas como:
  - Apoio na higiene pessoal e na alimentação dos utentes
  - Colaboração na higienização das instalações e espaços exteriores
  - Acompanhamento de utentes em deslocações
  - Colaboração no arranjo e tratamento de roupas, lavandaria e cozinha
  - Auxílio na prestação de cuidados pessoais prestados aos utentes do serviço de apoio domiciliário
  - Colaboração no desenvolvimento de atividades de apoio social;
- As atividades socialmente úteis tinham por base um contrato com duração máxima de um ano (do universo estudado apenas 27% tinha a duração de três meses);
- Os beneficiários mantinham uma boa relação, encontravam-se geralmente motivados e o absentismo dava-se na proporção dos demais colaboradores da

instituição, sendo considerados produtivos e respondendo às necessidades das instituições.

Quanto ao modelo da Atividade em si, são apontadas sugestões e observações, como:

- O número de horas afetas a cada elemento deveria ter em atenção o valor da prestação RSI
- A necessidade de estar assegurado um seguro de acidentes de trabalho suportado pelo Estado
- Coexistência de beneficiários nesta atividade e no Programa CEI + com pagamento de subsídio inerente ao programa, criando problemas de desigualdade
- A atribuição pelas instituições de géneros e refeições confeccionadas e/ou apoio em transportes, como fator motivacional (Nogueira, 2013).

#### **1.4. O Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social e Rendimento Social de Inserção**

No sistema de solidariedade e segurança social português, a Ação Social, tem uma especificidade e abrangência únicas no contexto da experiência europeia, quer no que respeita à diversidade de intervenção, quer no tipo de problemáticas que abrange. Alguma fragilidade da cobertura da Segurança Social, remete para este subsistema de proteção social de cidadania, responsabilidades que a sua realidade e características não pode, por si, cabalmente responder. Ao nível estrutural esta área sempre foi criticada por sofrer de grande indefinição de fronteiras, pois quando outras políticas de áreas como a educação, a saúde, a segurança social, falham, chega-se à assistência social, configurando-se por vezes pela imprecisão do campo de atuação de terceiros, nomeadamente no que respeita aos cidadãos mais fragilizados por viverem em exclusão social.

Por outro lado e numa retrospectiva histórica, a Ação Social teve e tem um papel único no contexto da proteção social portuguesa, afirmando-se através de duas vertentes essenciais:

- Como um “ninho” de políticas sociais que tem permitindo novas formas de proteção que se estruturam em sistemas universais de política social
- Como uma intervenção em situações de emergência e risco social.

“Podemos defini-la como um sistema integrado de proteção social, centrado nos Indivíduos, Famílias e Comunidades que visa a melhoria das condições de vida e de cidadania da população portuguesa, considerando situações de prevenção e de risco, mediante três procedimentos básicos:

- Apoio ao desenvolvimento das comunidades locais deprimidas;
  - Apoio às Famílias garantindo condições de exercício do seu papel num contexto de qualidade de vida;
  - Participação no estabelecimento e provimento de condições sociais mínimas de inserção a indivíduos ao longo do seu ciclo de vida e em situação de risco social”.
- (CET, 2004: p.15)

Nesta lógica, é desenvolvida uma diversidade de respostas como:

- Medidas de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo, quer em meio natural de vida destes, quer através de medidas de colocação, acolhimento institucional e acolhimento familiar;
- Acolhimento familiar para pessoas idosas e adultas com deficiência;
- Sistema de atribuição de produtos de apoio para pessoas com deficiência ou incapacidade temporária;
- Prestações pecuniárias em condições de excecionalidade para pessoas idosas ou em situação de maior risco de perda de independência e/ou autonomia, com o VIH e/ou Sida, situações de toxicodependência e alcoolismo;
- Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social (ISS,IP, 2011).

O serviço de Atendimento/Acompanhamento Social enquadra-se assim no vasto campo da Ação Social, sendo transversal a todas as problemáticas e a todas as situações, cujos destinatários principais são “indivíduos e famílias, geralmente, em situação de pobreza e exclusão social” (ISS, IP, 2011: p. 23).

Esta era a resposta do sistema existente até à implementação do RMG e continua a ser a resposta principal à população que não é abrangida pela medida ou que deixa de lhe ter acesso por vários motivos, dos quais as alterações nas condições de acesso ou o direito de nela permanecer, pela alteração dos critérios de atribuição.

Com a implementação do RSI, verificaram-se algumas consequências na conceptualização e funcionamento deste serviço que importam referir:

- O valor das prestações pecuniárias eventuais deixou de estar dependente da discricionariedade dos agentes que trabalham com estes públicos, passando a existir também para este serviço, uma lógica de critérios para a definição da capitação de cada agregado e dos montantes a atribuir;
- A obrigatoriedade de estabelecimento de um Plano de Inserção, entre o técnico gestor de caso e o agregado familiar;
- Um fluxo de indivíduos e famílias que ora são acompanhados por este serviço ou pela medida RSI, sempre que saem da mesma e não se encontram em situação de inserção/autonomização.

Esta última situação é tão ou mais grave do ponto de vista dos percursos de inserção dos cidadãos implicados, quando são acompanhados por equipas técnicas diferentes e de instituições diferentes.

### **1.5. A descentralização de competências e a celebração de protocolos e acordos de cooperação**

À semelhança do resto do país, no distrito de Setúbal, o Serviço de Atendimento / Acompanhamento Social, descrito no ponto anterior, já vinha sendo desenvolvido, em parte, por instituições locais, pela descentralização desta competência da segurança social, integrada na celebração de acordos de cooperação para a resposta social “Centro Comunitário”.

A proximidade com os cidadãos e a coexistência de outras eventuais respostas sociais desenvolvidas por estas instituições, parecem tornar-se numa modalidade de intervenção mais ajustada às necessidades das famílias, não sem que existam opiniões de que serviços

desta natureza devam ser de responsabilidade pública e não privada. Os meios financeiros para as situações de emergência mantém-se na segurança social e é o acesso condicionado ao sistema informático que permite aos técnicos das instituições efetuarem as suas propostas de prestações pecuniárias de carácter eventual para os agregados que acompanham e que por motivos vários não estão abrangidos pela medida RSI.

A celebração de protocolos entre os centros distritais da segurança social e as instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que prossigam fins de solidariedade social para o acompanhamento de beneficiários do RSI é uma matéria que já vinha sendo legislada, quer em sede de aplicação do DL n.º 283/2002, quer na Lei n.º 13/2003. Mas é no âmbito da regulamentação do DL n.º 42/2006 de 23 de fevereiro que é publicado o Despacho n.º 451/2007 que vem determinar a operacionalidade desta transferência de competências dos serviços locais de ação social da segurança social, para instituições, que, sedeadas em diferentes contextos comunitários nos quais se inserem os beneficiários de RSI, pareçam poder potenciar uma maior individualização em função da realidade de cada comunidade e um maior rigor e adequação, quer ao nível da intervenção, quer ao nível dos recursos.

As ações constantes dos Protocolos compreendem:

- Elaboração do diagnóstico da situação familiar;
- Elaboração do relatório social a enviar aos serviços da segurança social para apreciação e in/deferimento da prestação;
- Negociação e elaboração do programa de inserção com os beneficiários;
- Elaboração de informações sociais de atualização da situação dos agregados familiares (rendimentos, número de elementos, alteração aos programas de inserção,...);
- Execução e acompanhamento do programa de inserção, junto dos beneficiários e junto do Núcleo local de inserção, entidade que tem por competência apreciar interinstitucionalmente os programas de inserção e acionar recursos em ordem à sua execução efetiva.

Para efeitos da celebração de protocolos as entidades tiveram que obedecer a determinados requisitos formais e de experiência na área de intervenção assim como garantirem a equipa técnica em número e qualificação determinada pelo conselho diretivo do ISS, IP.

As instituições ficaram obrigadas a:

- Desenvolver as ações de acompanhamento enunciadas;
- Manter a estrutura de recursos humanos definida;
- Utilizar os suportes de informação normalizados pela segurança social no âmbito do RSI;
- Elaborar relatórios de progresso semestrais a enviar para o centro distrital da segurança social;
- Organizar o processo técnico e financeiro referente às ações desenvolvidas no âmbito do protocolo e criar centro de custo ajustado;
- Elaborar plano de ação anual;
- Articular com o NLI de acordo com os procedimentos que por este vierem a ser definidos;
- Cumprir as cláusulas do protocolo.

Assim, no período em estudo, foram celebrados com o Centro Distrital de Setúbal protocolos para o desenvolvimento das ações de acompanhamento dos beneficiários do distrito, conforme quadro seguinte. A celebração destes protocolos dependia da inexistência ou insuficiência de recursos técnicos dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) em geral e da segurança social em particular, para o desenvolvimento das ações de acompanhamento de beneficiários do RSI.

**Quadro 10**  
**Protocolos RSI celebrados no distrito de Setúbal de 2006-2012**

<b>Ano</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>N.º Protocolos RSI</b>	9	9	16	17	19	19	19
<b>N.º Famílias protocoladas</b>	540	540	3137	3547	4377	4461	4461

Fonte: ISS, IP/GEP

De referir que neste distrito algumas destas entidades haviam celebrado também acordo de cooperação para a resposta social de centro comunitário, no âmbito do qual desenvolviam o serviço de atendimento/acompanhamento social de indivíduos e famílias.

**Quadro 11**  
**N.º de Instituições com acordo cooperação**  
**na resposta social centro comunitário no distrito de Setúbal de 2006-2012**

<b>Ano</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>N.º Instituições com acordo cooperação Centro Comunitário</b>	15	16	16	18	18	18	17

Fonte: ISS, IP/GEP

No presente estudo foi analisada a realidade de duas instituições, no que respeita ao acompanhamento da população em grave carência económica, com protocolo de RSI e acordo de cooperação para a atividade de atendimento/acompanhamento social.



### 3. METODOLOGIA

A investigação em ciências sociais, como qualquer investigação, está dependente dos procedimentos adotados, determinando estes as respostas à questão de partida. “Importa, acima de tudo, que o investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho (...), pretendendo também contribuir para fazer progredir os quadros conceptuais das ciências sociais, os seus modelos de análise ou os seus dispositivos metodológicos” (Quivy & Campenhoudt, 2008: p. 19).

No caso em presença, pela proximidade da investigadora ao objeto de estudo, a determinação do campo a investigar, não foi feita ao acaso (Carmo & Ferreira, 2008). Assim, este trabalho pode ser tanto ou mais importante por poder contribuir para uma clarificação dos atores sociais sobre as suas práticas e sobre as dinâmicas que testemunharam ao longo do período, embora com preocupações acrescidas no que respeita a questões de autenticidade, compreensão e de um maior rigor metodológico, que essa condição de proximidade, possa, naturalmente, conferir (Quivy & Campenhoudt, 2008).

Segundo (Guerra, 2006), a multiplicidade de fenómenos sociais, nomeadamente os que se relacionam com o acesso e o exercício da medida em estudo, não podem ser reduzidos a interpretações baseadas apenas nos grandes quadros estruturais das metodologias quantitativas. As abordagens e estudos atuais propõem novas rearticulações, como que não só para “explicar” o social mas “interpretar” o sentido dessa dinâmica social. A importância das dinâmicas de gestão e operacionalidade desta medida, levou à opção de um maior investimento na metodologia qualitativa, para além do método quantitativo, os quais iremos desenvolver neste capítulo.

Assim, nesta investigação, para além de uma ampla revisão de literatura, e da análise estatística, privilegiou-se uma estratégia mais alargada de métodos qualitativos, que integrou:

- Um estudo longitudinal da legislação sobre o RSI, produzida e regulamentada no período, enunciando quais as alterações passíveis de interferirem quer nas condições de recurso, quer no efetivo acesso à medida por parte dos cidadãos e cidadãs e o seu impacto no universo de beneficiários.
- Realização de duas sessões de Grupos Focais com equipas operativas territoriais da medida.
- Entrevista semiestruturada a “informador qualificado” (Carmo, 2008: p.63) no que se refere à operacionalidade da medida.

### **3.1. Dados Estatísticos**

A metodologia utilizada a partir da abordagem de dados quantitativos, com a análise e interpretação de dados estatísticos do distrito de Setúbal, integram alguns indicadores que por análise comparativa, suportam os dados nacionais no período entre 2006-2012.

Tratando-se de conhecer a evolução do exercício da medida no período de 2006-2012 no distrito de Setúbal em geral, e em particular, às respetivas condições de acesso, exploraram-se com base nas fontes oficiais do Instituto da Segurança Social e do Instituto de Informática, os dados estatísticos referentes a:

- Requerimentos entrados, deferidos, indeferidos, arquivados e cessados/suspensos.

Seguidamente, foram explorados também os dados estatísticos referentes a:

- Evolução do número de beneficiários
- Evolução do número de famílias beneficiárias
- Evolução do valor médio da prestação por família
- Evolução do valor médio da prestação por beneficiário.

E depois, com base na PORDATA da Fundação Francisco Manuel dos Santos, foram apresentados dados sobre a despesa da segurança social em prestações sociais de 2006 a 2014.

Dada a apresentação do estudo se verificar na presente data, foi possível integrar os dados estatísticos da evolução do número de pessoas e famílias beneficiárias e do valor médio da

prestação por família e por beneficiário até 2015, período em que os efeitos do diploma de 2012, se continuaram a manifestar.

E num segundo momento, dadas as alterações de competências de algumas áreas da operacionalidade da medida, verificadas com a celebração de Protocolos entre os serviços do Instituto da Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social a operar no distrito e em particular em zonas geográficas com maiores níveis de pobreza e exclusão social, apresentam-se os dados estatísticos da evolução do número de protocolos celebrados no distrito e o número de famílias e beneficiários abrangidos por esses protocolos. Assim como o número de instituições com acordos de cooperação para a resposta social Centro Comunitário, na qual é desenvolvido o Serviço de Atendimento/Acompanhamento da Ação Social Local do sistema de proteção social de cidadania, serviço com particular relevância no acompanhamento de cidadãos antes e depois de estarem abrangidos pela medida.

### **3.2. Análise Documental**

Foi efetuada uma ampla análise documental sobre matérias tão diversas quanto transversais à medida, como é o caso dos direitos humanos e economia, modelo do estado social europeu, a evolução e especificidades do estado social português e o quadro conceptual da medida. Para esse objetivo foi importante a análise de inúmeras publicações efetuadas no âmbito da medida Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção e estudos de entidades credenciadas em matérias como a pobreza e exclusão social em geral e do RSI em particular. De salientar, num primeiro momento, a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido e recentemente a EAPN/Portugal – Rede Europeia Anti Pobreza/Portugal, para além das entidades académicas, naturalmente. Foram ainda tidos em conta elementos recolhidos em comunicações de seminários, palestras e congressos sobre a medida, assistidas pela investigadora ao longo do tempo, proferidas por entidades e personalidades políticas e académicas com responsabilidades na operacionalidade da medida.

Os efeitos das alterações legislativas e dos procedimentos administrativos e operacionais que foram inscritos nas dinâmicas do exercício da medida, inscrevem-se numa lógica que exige uma compreensão, não podendo apenas basear-se na explicitação de realidades sociais objetivas ou “neutras”. Daí as metodologias compreensivas defenderem “uma outra forma de abordagem (...), mediante a passagem da análise das regularidades para a análise dos processos sociais onde se encontra a lógica social dos fenómenos, o que só poderá ser realizado a partir do centramento das análises na racionalidade dos sujeitos.” (Guerra, 2006: p.15).

A legislação produzida no período em análise, 2006-2012, integra alterações com fortes consequências operativas quer no que se refere aos critérios para requerer a prestação, quer nos seus efeitos face às prestações já deferidas e que passaram a ser objeto de revisão. De referir que a Lei n.º 13/2003 de 21 de maio, embora date de um período bastante anterior àquele que é objeto deste estudo, é um diploma determinante face às alterações legislativas seguintes e que de alguma forma tiveram fortes implicações na medida rendimento social de inserção, até essa altura denominada rendimento mínimo garantido.

Outro diploma relevante é o Despacho n.º 451/2007 do Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social, que vem orientar toda a dinâmica da funcionalidade dos Protocolos celebrados entre os centros distritais do Instituto da Segurança Social e entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos que prossigam fins de solidariedade social, para o exercício da medida RSI.

No ponto 3, de análise e discussão dos dados, será efetuada a análise das alterações que cada decreto-lei introduziu e quais as implicações dessas alterações ao nível das condições de acesso, no valor da prestação, no universo de requerimentos *versus* o universo de beneficiários, no valor médio das prestações por beneficiário e por família e quais as eventuais consequências em matéria das condições de subsistência e dos percursos de inserção.

### 3.3. Grupos Focais

Os Grupos Focais, enquanto metodologia qualitativa, têm vindo a ser utilizados para a estruturação de ações de diagnóstico e levantamento de problemas, o que no estudo em presença nos pareceu numa grande mais-valia pois viabilizou uma aproximação (ainda que indireta, pois estávamos perante grupos de gestores/as de caso) às dificuldades reais com as quais a população se deparou aquando da apresentação de cada novo requerimento e/ou renovação da prestação em curso, pelas contingências impostas pelas alterações legislativas. Permitiu também, pelo seu carácter de grande proximidade com o terreno, aquilo a que (Iervolino e Pelicione, 2001), denominaram “a compreensão dos símbolos, significados e significantes que a população utiliza na apreensão da realidade”, justificando eventualmente atitudes e comportamentos por parte dos cidadãos e cidadãs, passíveis de aprofundamento em estudos complementares.

Um dos benefícios dos Grupos Focais, é ser uma técnica que permite a obtenção de informações qualitativas, que poderão ser relativamente complexas. É o objetivo que comanda a análise. A chave principal desta técnica de estudo qualitativo é a de que a intensidade da análise é determinada pelo propósito do estudo. Através do processo de análise, o investigador retoma sempre o objetivo do seu estudo, e regularmente pesa a escolha entre dois fatores: os recursos disponíveis e o valor da informação a recolher (Krueger and Casey, 2000). Daí a importância de salvaguardar que as questões em presença, “devem ser conversáveis ajudando a criar e manter um ambiente informal” (Krueger e Casey, 2000: p.40), pelo que o guião (Anexo 1) dessas mesmas questões, para além de nortear a discussão dos grupos, teve a função de permitir um ambiente descontraído e flexível de forma a garantir a participação de todos. Ao se sentirem livres, os participantes, mais facilmente revelam a natureza e as origens das suas opiniões sobre determinado assunto, permitindo que pesquisadores entendam as questões de forma mais ampla, embora o fim último não seja criar consensos, mas sim partilhar.

De acordo com o preconizado por Krueger e Casey, (2000), os participantes foram selecionados em função de algumas características em comum. Foram identificadas equipas

de gestores de caso de duas instituições, que prontamente se disponibilizaram para a investigação. Pertenciam a instituições com protocolos com a segurança social para a operacionalidade da medida RSI e acordo de cooperação para a resposta social de centro comunitário, sendo abrangido nesta resposta, o Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social. As duas instituições operavam em áreas geográficas de intervenção distintas com algumas diferenças nas características do tipo de beneficiários/as, dando a oportunidade de apurar informação representativa da diversidade do público beneficiário de RSI, nomeadamente:

- Agregados com histórico de relação com o subsistema da Ação Social e RSI, por pobreza persistente e exclusão social
- Agregados de minorias étnicas
- Agregados que recorrem à medida pela 1ª vez, em consequência da crise, especificamente no final do período de atribuição do subsídio de desemprego.

Optou-se por uma amostra de conveniência, que contou com um universo de doze elementos do género feminino (cinco mais sete), com formação na área das ciências sociais e humanas, maioritariamente assistentes sociais e psicólogas, no escalão etário entre os 25-40 anos. As sessões decorreram em instalações das próprias instituições, sedeadas em bairros sociais, em mesa redonda, sem interferências externas e com a duração média de cerca de 90 minutos, cada. Os resultados atingidos deram conta da saturação da amostra.

Durante as sessões, a moderadora teve ainda em atenção, o aprofundamento de ideias específicas, inseridas no âmbito de discussão de cada categoria, colocando-se numa postura de estímulo para a participação de todas e ainda, dada a sensibilidade do tema, pelos efeitos que provocou na vida das pessoas, a necessidade de administrar a catarse coletiva face às dificuldades sentidas nos últimos anos, pelos resultados explícitos de agudização de situações de grande carência e também o condicionamento dos percursos de inserção em curso.

A condução dos dois grupos foi efetuada a partir de um guião com cinco categorias, definidas não tanto como questões diretivas mas mais de estímulos à discussão, (Iervolino e Pelicioni, 2001), nomeadamente:

- Condições para instrução do requerimento pela 1ª vez
- Condições para a instrução do requerimento para pessoas com histórico na medida
- Condições de subsistência e de recurso para acesso
- Tempos de espera até in/deferimento
- Apreciação global face à medida.

Como riscos ocorridos podemos identificar a dificuldade de garantir um total anonimato, a suscetibilidade de alguma eventual falta de à vontade por parte dos participantes, não tanto face à moderadora mas face à coordenação técnica, elemento da instituição com funções de coordenadora da equipa, presente no grupo. Perante esta realidade, a moderadora reforçou todos os mecanismos possíveis de garantia de total confidencialidade e da liberdade de expressão, assumindo a não gravação da atividade, o que originou um esforço acrescido de registo que por sua vez, foi minorado pelo nível de entendimento e conhecimento, por parte da moderadora, das questões em presença que eram veiculadas e também pelos registos em grelhas de suporte anónimas com as questões enunciadas e abordadas nos grupos, (elaboradas previamente pela moderadora para colmatar as dificuldades dos resultados da não gravação). A opção da não gravação dos dois momentos de trabalho dos grupos focais teve como principal objetivo proporcionar um ambiente de maior à vontade entre os elementos, dado o carácter sensível das análises em presença, face ao Instituto da Segurança Social, entidade responsável pela medida e simultaneamente pelo financiamento a estas instituições.

No final foi elaborado uma sinopse dos resultados de cada Grupo (Anexo 2). Foram ainda atribuídas ofertas simbólicas aos participantes (descontos em massagens de relaxamento e em consultas de avaliação nutricional) como sinal de agradecimento, pela colaboração.

### **3.4 Entrevista**

A Entrevista, enquanto método qualitativo, não pretende ser uma técnica de mensuração precisa, mas um suporte de descrição e compreensão das dinâmicas complexas da realidade. No caso em presença, permitiu explorar ideias e testar respostas sobre questões previamente enunciadas. Esta metodologia distingue-se “pela aplicação dos processos

fundamentais de comunicação e de interacção humana” (Quivy & Campenhoudt, 2008: p.191), na qual o investigador deve conduzir o processo para que as respostas às questões formuladas, proporcionem resultados o mais significativos possível. Esses resultados denotam “a análise do sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se veem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações (Quivy & Campenhoudt, 2008: p.193).

Dado o carácter sensível desta ação, pelo envolvimento institucional de ambas as partes optou-se pela tipologia da entrevista semiestruturada para permitir a sua adaptação ao grau de receptividade e compreensão do entrevistado, visto que este modelo permite também a obtenção de informação qualitativa de forma mais versátil e ajustável (Carmo & Ferreira, 2008). A entrevista baseou-se numa “conversa guiada” a título de guia-suporte de toda a interação entre entrevistador e entrevistado (Neves, 2006), para a qual se elaborou um guião de entrevista (Anexo 3), privilegiando o aprofundamento de temas, com enfoque no posicionamento institucional sobre os mecanismos legais e operativos que, de alguma forma, determinam o acesso das pessoas ao requerimento/manutenção da prestação em causa, confirmando informações recolhidas no âmbito da técnica de Grupos Focais realizada anteriormente.

Nesta metodologia de entrevista semiestruturada, porventura, das mais utilizadas em investigação social, permite que investigador e entrevistado criem uma dinâmica de questões e respostas que melhor se ajustam à formulação prevista inicialmente. A análise de um problema específico como o que temos em presença, nesta dinâmica permite por sua vez identificar “os dados do problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização, etc.” (Quivy & Campenhoudt, 2008: p.193), potenciando referências passíveis de reorganização futura, caso venha assim a ser considerado pelas entidades competentes.

As principais vantagens deste método são a flexibilidade, o grau de profundidade da informação que se poderá obter, nomeadamente os testemunhos e as interpretações dos entrevistados, assim como o facto de não ser excessivamente diretivo ao ponto de não respeitar os quadros de referência – linguagem e categorias mentais destes.



Importa no entanto “ter consciência que ao ser selecionada uma qualquer fonte de informação estão a rejeitar-se outras” (Carmo & Ferreira, 2008: p. 145). A seleção da pessoa em causa, com histórico profissional na área de intervenção social em geral e da medida em particular, pareceu-nos reunir os requisitos fulcrais para a pesquisa em presença.

Como limitações desta metodologia, podemos identificar a sua própria flexibilidade, que pode constranger o investigador que não se sinta com segurança suficiente para as dinâmicas de conversação que possam vir a ser estabelecidas e correr o risco de se desviar do seu propósito; o facto dos seus resultados, nomeadamente a análise das informações recolhidas não se apresentar de forma linear como em outros métodos, como o questionário ou o inquérito; e ainda o risco da flexibilidade poder derivar num desequilíbrio em que entrevistado assume uma total atitude de espontaneidade e o investigador se neutraliza. Ora coube ao investigador considerar e interpretar as formulações veiculadas pelo entrevistado pelo que a análise da entrevista incluiu parâmetros como o conteúdo das perguntas, a relação de troca verificada e o âmbito em que decorreu a entrevista, de forma a minimizar e integrar eventuais efeitos dessas formulações (Quivy & Campenhoudt, 2008).

Após a realização da entrevista, optou-se pela transcrição integral da mesma (Anexo 4), permitindo-se assim todos os tipos de análise e prevenindo eventuais perdas de dados, experienciando durante a transcrição um contacto mais fidedigno com os conceitos e ideias transmitidas, consolidando a apreciação destas últimas e da sua influência na sistematização dos resultados da investigação. A interpretação seguinte dos dados teve como fim complementar os dados recolhidos na análise quantitativa e assim compreender fatores, tendências e os mecanismos que efetivamente parecem ter condicionado o acesso à medida RSI.

Este trabalho visou recolher informação científica, analisá-la através de vários métodos que também proporcionassem a discussão das implicações da legislação em causa, no âmbito da gestão e políticas públicas em geral e do RSI em particular.

### 3.5 Questões Éticas

Este estudo também surge de um imperativo ético e cívico face à vivência profissional no âmbito da medida em presença, pela responsabilidade moral que a investigadora sente no que respeita aos direitos humanos dos mais vulneráveis, com quem privou muitos anos da sua vida profissional, propondo-se a expor de forma científica, resultados que possam clarificar ideias pré-concebidas e entendimentos que a opinião pública e também os discursos políticos, teimam em fazer perpetuar, dando a esta medida uma controvérsia, ainda por ultrapassar.

Qualquer investigação, obriga à observância de determinados princípios éticos, dos quais destacamos:

- “Respeitar e garantir os direitos daqueles que participam na investigação;
- Informar sobre todos os aspetos que envolvem essa investigação;
- Manter total honestidade nas relações estabelecidas com os participantes;
- Proteger os participantes de quaisquer danos ou prejuízos físicos, morais e profissionais decorrentes da investigação;
- Informar os participantes dos resultados da investigação;
- Garantir a confidencialidade da informação obtida;
- Solicitar autorização das instituições a que pertencem os participantes para estes colaborarem no estudo” (Carmo & Ferreira, 2008, p. 283).

Para o efeito, as metodologias utilizadas e a natureza dos implicados, quer nos grupos focais, quer na entrevista, requereram uma estreita salvaguarda destes princípios éticos, como a total confidencialidade e a utilização dos dados apenas para fins científicos. Daí também a opção por procedimentos de registo e confirmação de registo, em detrimento de gravação, conforme explicitado em pontos anteriores deste capítulo. Dos contactos estabelecidos com as instituições, ficou também salvaguardado o princípio da autodeterminação das mesmas no que respeita à sua participação no trabalho. De reforçar a imperiosa necessidade de salvaguarda destes princípios, dada a relação das equipas técnicas com o organismo gestor

da medida (ISS, IP), quer ao nível da supervisão técnica, quer ao nível da dependência financeira deste.

O total anonimato de situações que ilustram o estudo, a autorização das direções das instituições participantes nos grupos focais, após a validação dessa disponibilização pela entidade responsável para medida, o Instituto da Segurança Social (Anexo 5), foi outra questão ética salvaguardada, assim como o compromisso de devolução dos resultados aos implicados institucionalmente. A rigorosa explicitação das fontes utilizadas e a fidelidade dos dados recolhidos, foram fatores inerentes a esta investigação (Carmo & Ferreira, 2008).

### **3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

Este capítulo analisa e discute os dados qualitativos recolhidos nesta investigação, através dos grupos focais e da entrevista realizada, bem como os dados secundários que integram as principais estatísticas disponíveis sobre o RSI. Iniciamos pela análise das principais medidas legislativas sobre esta medida.

#### **3.1. Alterações Legislativas**

A Lei n.º 19-A/1996 de 29 de junho que cria em Portugal, a medida Rendimento Mínimo Garantido é revogada pela Lei n.º 13/2003 de 25 de janeiro que institui o Rendimento Social de Inserção. Esta Lei é alterada pela Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto. É a partir deste período e do DL n.º 42/2006, de 23 de fevereiro (que vem alterar os diplomas anteriores e regulamentar as alterações introduzidas pela Lei n.º 45/2005), até ao Decreto-Lei n.º 13/2013, que se consubstanciam as consequências na operacionalidade do RSI e no universo de cidadãos que a ele recorreram ou que com esta medida contavam, no período em estudo.

De salientar que, no histórico desta medida de política social, sempre que se deram alterações governativas, a medida foi sendo sujeita a novas regulamentações.

Assim, a tabela 1, enuncia toda a legislação promulgada no período 2006 - 2012, com referência também à Lei n.º 45/2005 e ao DL n.º 13/2013, pelas implicações destes no período em estudo e nas consequências da regulamentação de 2012, embora tenham sido publicadas fora deste espaço temporal.

**Tabela 1****Legislação sobre RSI promulgada no período 2006-2012**

<b>ANO</b>	<b>DIPLOMA LEGAL</b>	<b>OBJETO</b>
2005	Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto	Primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 maio, que revoga o rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho e cria o rendimento social de inserção.
2006	Decreto-Lei n.º 42/2006 de 23 de fevereiro	Regulamenta o RSI - Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro, que regulamenta a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, nos termos da qual foi criado o rendimento social de inserção.
2007	Despacho n.º 451/2007	No âmbito da regulamentação de RSI estabelecida pelo DL n.º 42/2006, os protocolos previstos no n.º 37.º da Lei n.º 13/2003, para o desenvolvimento de ações de acompanhamento de beneficiários de RSI, podem ser celebrados entre os centros distritais do ISS, IP e as instituições particulares de solidariedade social ou outras entidades, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que porssigam fins de solidariedade social.
2010	Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de junho	Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade.
2011	Lei n.º 15/2011 de 3 de maio	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, de forma a retirar as bolsas de estudo e de formação para efeitos de verificação da condição de recursos.
2011	Portaria n.º 249/2011 de 22 de junho	Aprova os modelos de requerimento do rendimento social de inserção, abono de família pré-natal, abono de família para criança e jovens e declaração de composição e rendimento do agregado familiar para o subsídio social de desemprego e subsídio social no âmbito da parentalidade.
2012	Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho	Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente.
2012	Portaria n.º 257/2012 de 27 de agosto	Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI).
2012	Decreto-Lei n.º 221/2012 de 12 de outubro	Regula o desenvolvimento da atividade socialmente útil a que se encontram obrigados os beneficiários de RSI, nos termos definidos no contrato de inserção celebrado de acordo com o disposto no artigo 18.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.
2013	Decreto-Lei n.º 13/2013 de 25 de janeiro	Determina o valor do rendimento social de inserção (RSI).

Fonte: Adaptação própria a partir dos diplomas legais em estudo

A tabela 2, apresentada na página seguinte, apresenta as principais alterações nos principais diplomas regulamentares das leis entretanto publicadas, de 2006 a 2012, nomeadamente o DL n.º 42/2006, o DL n.º 70/2010 e o DL n.º 133/2012, relacionadas com as condições de acesso. Importa referir que embora o DL n.º 70/2010 e o DL n.º 133/2012 abranjam globalmente todas as prestações sociais e familiares do sistema de proteção social vigente, originaram especificidades no desenvolvimento em particular desta medida.

**Tabela 2**  
**Alterações na legislação RSI relacionadas com as condições de acesso**

Diplomas Legais	CRITÉRIOS				
	Valor de Referência do RSI	Escala de Equivalência	Rendimentos e Bens a considerar no cálculo da prestação	Conceito de Agregado Familiar	Duração e Cessação do Direito
DL 42/2006 de 23 de fevereiro	Indexação à pensão social do regime não contributivo, com atualizações anuais de acordo com a taxa de inflação (valor em 2006, € 177,05)	Mantém a escala de equivalência anterior do DL 283/2003, para a determinação do valor da prestação do RSI (Requerente – 100%; 2.º Indivíduo maior - 100%; 3.º Indivíduo maior e seguintes - 70%; 1.º e 2.º Indivíduos menores - 50%; e a partir do 3.º indivíduo menor – 60%).	80% do trabalho dependente no último mês ou a média dos últimos 3 meses no caso de rendimentos variáveis (50% caso o trabalho decorra no 1.º ano do programa de inserção). Pensões e Prestações Sociais.	Titular, cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto há mais de 1 ano, menores desde que parentes ou confiados judicialmente e maiores patentes em linha reta, confiados judicialmente e adotantes (excetuam-se pessoas confiadas a título de acolhimento familiar e acolhidos institucionalmente compartilhados pela SS ou em acolhimento familiar). Verifica-se o alargamento da inclusão de elementos no agregado familiar que tinha o limite do 2.º grau da linha reta da regulamentação anterior (2003)	A partir do primeiro requerimento deferido, a prestação tem a duração de um ano, renovável automaticamente, sendo cessada ou suspensa, por informação técnica de quem acompanha o agregado familiar, de acordo com os requisitos legalmente definidos (alteração de rendimentos ou do agregado familiar, incumprimento do programa de inserção, de entre outros, sendo que a prestação de falsas declarações origina um prazo de inibição de 12 meses).
			Média dos valores auferidos nos três meses anteriores ao da apresentação do requerimento, no caso de rendimentos de trabalho independente.		
			Subsídios auferidos no âmbito de programas da área de emprego; 80% de bolsas de formação.		
			5% do valor de bens imóveis (quando existam e não sejam habitação permanente), móveis e de rendimentos de ativos financeiros, reportando 1/12 ao rendimento mensal.		
DL 70/2010 de 16 de junho	Mantém a indexação à pensão social do regime não contributivo, com atualizações anuais de acordo com a taxa de inflação (valor em 2010, € 189,52).	Escala de equivalência alterada diminuindo ao valores de referência a partir do 2.º indivíduo maior e anulando a majoração a partir do 3.º indivíduo menor (requerente – 100%; 2.º indivíduo maior e seguintes – 70%; e por cada menor – 50%).	Institui-se o regime de "Condição de Recursos" em que se estabelecem várias regras para aceder a todas as prestações sociais, incluindo o RSI.	Inclusão de parentes em linha reta e colateral até ao 3.º grau; Exigência de 2 anos de união de facto, igualando à lei geral e impossibilitando considerar pessoas que não reúnam este requisito nesse período; Deixam de ser considerados os elementos que se encontram numa "relação de dependência económica" e passam a ser consideradas todas as pessoas que vivem em "economia comum". Exclusão de pessoas que exerçam coação ou conduta atentatória, permitindo um reforço no apoio às vítimas de violência doméstica, por exemplo.	Mantém-se as regras do diploma regulamentar anterior, sendo que no caso de prestação de falsas declarações, o prazo de inibição de requerer qualquer prestação do sistema é alargado de 12 para 24 meses.
			Passam a ser considerados os rendimentos de trabalho dependente e empresariais e profissionais, auferidos no ano civil anterior ao da apresentação do requerimento.		
			São consideradas nos cálculos as Bolsas de Estudo e de Formação (deixando de ser contabilizadas, com a Lei 15/2011, as quais já não eram contabilizadas em diplomas anteriores).		
			São contabilizados apoios à habitação com carácter de regularidade, incluindo os da habitação social.		
			5% dos rendimentos de bens imóveis, móveis e outros rendimentos de capital. Os 5% não são aplicáveis ao valor patrimonial de habitação permanente se este for superior a 600 vezes o valor do IAS (cerca de € 250.000), é considerado 5% do valor que exceda esse limite.		
DL 133/2012 de 27 de junho	Deixa de estar indexado à pensão social e passa a corresponder a 45,208% do IAS (Portaria n.º 257/2012 de 27 de agosto), com o valor de € 189,52 e no decorrer do período regulamentar deste decreto lei, é fixado em € 178,15 (DL 13/2013 de 25 de janeiro), valor que se mantém até 2015.	Escala de equivalência alterada diminuindo ao valores de referência a partir do 2.º indivíduo maior e dos indivíduos menores (requerente – 100%; 2.º indivíduo maior e seguintes – 50%; e por cada menor – 30%).	Mantém-se os rendimentos a considerar da condição de recursos anterior. No que respeita a bens móveis, imóveis e de capital, passam a ser considerados 5% dos valores do património mobiliário e dos bens móveis sujeitos a registo, os quais passam a ter com limite 60 vezes o valor do IAS (cerca de € 25.000).	Mantém-se os critérios do diploma anterior, com agravamento das regras para estrangeiros, em que têm que possuir residência legal em Portugal há 1 ano (ou 3 anos para outros que não sejam da UE, EEE ou outro que tenha celebrado acordo de livre circulação de pessoas, incluindo menores), tornando-se obrigatória apresentação atestados de residência passados pelas juntas de freguesia, certidões de registo do direito de residência emitida pela câmara municipal e outros pelo serviço de estrangeiros e fronteiras para que o requerimento se considere "devidamente instruído" e possa ser analisado.	A renovação anual da prestação deixa de ser automática, passando a estar dependente da apresentação de um pedido de renovação por parte dos respetivos titulares, com a antecedência de 60 dias face ao prazo de caducidade.
					Prestação passa a ser paga só após celebração do contrato de inserção (no prazo de 60 dias após requerimento, caso a responsabilidade não seja imputável ao requerente)
					Alargam-se as situações em que a prestação é cessada: o caso de falsas declarações ou prática de ameaça ou coação sobre funcionário da entidade competente ou instituição com competência para o efeito; falta de comparação injustificada a quaisquer convocatórias efetuadas pela entidade gestora competente; cumprimento de pena de prisão em estabelecimento prisional; institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado.

Fonte: Adaptação própria a partir dos diplomas legais em estudo

A partir das alterações legislativas enunciadas na tabela anterior, verificamos ao nível das condições de acesso à medida RSI:

- Indexação do valor de referência do RSI, à pensão social com os respetivos aumentos anuais, até à sua indexação ao IAS em 2012 e posterior fixação em 2013, num valor inferior ao preconizado em anos anteriores, mantendo-se inalterado até ao final de 2015;
- Diminuição progressiva, das escalas de equivalência que determinam o valor da prestação de RSI nos diplomas de 2010 e 2012, sendo que o de 2006 manteve a escala em vigor de 2003;
- Os rendimentos e bens do agregado familiar a considerar, para a determinação do valor da prestação a atribuir, foram sendo, nos três diplomas legais, alvo de critérios sucessivamente mais apertados; em 2006 eram considerados os rendimentos do último mês (no caso de rendimentos fixos) ou dos últimos três meses (no caso de rendimentos variáveis); em 2010, passaram a ser considerados os rendimentos do último ano e introduzido um valor para quem usufrui de habitação social; e em 2012, são diminuídos os valores limite a considerar do património mobiliário e dos bens móveis sujeitos a registo;
- Agravamento progressivo do critério baseado no conceito de agregado familiar; em 2006, era considerado um ano para a união de facto e os parentes em linha reta ou colateral até ao 3.º grau; em 2010 é exigido à união de facto o período mínimo de dois anos, como a lei geral e deixam de ser considerados os elementos que se encontram numa relação de “dependência económica”, passando a ser considerados todas as pessoas do agregado em “economia comum”; em 2012, há um agravamento para a elegibilidade de estrangeiros e uma maior exigência na apresentação de atestados de residência ou permanência. A existência de algum elemento que não possua a sua situação regularizada, exclui o agregado do acesso à medida;
- A inscrição no centro de emprego e a disponibilidade para ações de formação profissional vigorou em todos os diplomas, como uma medida de inserção, tendo a partir de 2012, sido reforçado o carácter coercivo da inscrição no centro de emprego e a disponibilidade para o trabalho socialmente útil, como condição de acesso;



- No que respeita à duração e cessação do direito à medida, a partir do deferimento da prestação, verificaram-se também agravamento das condições nos três diplomas;
  - RENOVAÇÃO DA PRESTAÇÃO - Em 2006 e 2010, a prestação tinha a duração de 12 meses e era renovada automaticamente, caso não existisse informação social em contrário; a manutenção na medida advinha da manutenção das condições de acesso e do cumprimento do programa de inserção, pelos beneficiários. Em 2012 a prestação deixa de ser renovada automaticamente, reportando para a responsabilidade do beneficiário, a reinstrução do processo ao fim de 10 meses;
  - PROGRAMA DE INSERÇÃO / CONTRATO DE INSERÇÃO – O cumprimento do PI foi, desde o início da medida, condição para que se mantivesse em vigor a atribuição da prestação pecuniária, podendo ser negociado e ajustado no tempo. Em 2012, é instituído o “Contrato de Inserção” que passa a ser condição de atribuição da prestação. A prestação deixa de ser paga não a partir do mês de apresentação do requerimento, mas após a celebração do contrato de inserção (prazo de 60 dias, se não for celebrado por facto não imputável ao beneficiário, passará a contar a partir desse período para afeitos de atribuição da prestação);
  - INIBIÇÃO POR FALSAS DECLARAÇÕES – Em 2006 a existência de falsas declarações inibia o acesso por 12 meses; a partir de 2010, este período é agravado para 24 meses, mantendo-se este agravamento em 2012;
  - MOTIVOS PARA CESSAÇÃO - A partir de 2012, situações como a prática de ameaça ou coação sobre funcionários, falta de comparência injustificada a qualquer convocatória, de entre outras, tornam-se motivos para cessação da prestação;

Importa ainda referir que para além das condições de acesso, existiram outras alterações com consequências significativas na operacionalidade da medida, como:

- A cessação dos Apoio Complementares nas áreas de inserção, educação, saúde, habitação e transportes, a partir de 2010;

- O carácter de impenhorabilidade da prestação foi cessado em 2012, passando a estar sujeita ao regime da penhorabilidade parcial aplicável às restantes prestações do sistema de segurança social;
- A restituição do pagamento indevido de prestações de RSI, deixa em 2012, de se verificar apenas aquando da verificação de falsas declarações ou omissão de informação legalmente exigida, passando a vigorar mesmo quando o sistema se atrasa na atualização da prestação (a partir da alteração de condições verificada e mencionada pelos próprios ou por informação social elaborada pelas equipas técnicas de acompanhamento) criando dívida aos beneficiários; sendo alargado o prazo para pagamento em prestações de 36 para 120 meses.

### 3.2 Evolução da Medida

Foram analisados os dados referentes à evolução do número de requerimentos de RSI entrados, deferidos, indeferidos, arquivados e suspensos/cessados no período em estudo, no distrito de Setúbal e a sua correspondência com os dados nacionais.

#### Quadro 11

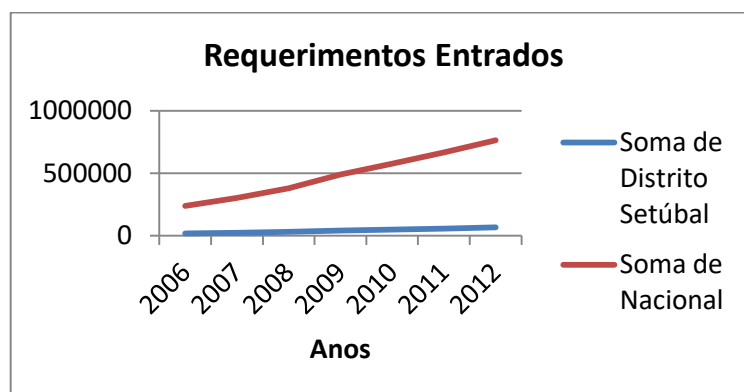
##### Evolução dos Requerimentos RSI Entrados entre 2006-2012

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	17.445	236.971
2007	22.842	302.010
2008	29.847	379.397
2009	40.059	488.404
2010	47.903	576.104
2011	56.591	665.255
2012	66.853	763.338

Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social SESS-RSI, GP, ISS, IP

Verifica-se ao longo do período um aumento constante do número de requerimentos apresentados pelos cidadãos, quer no distrito de setúbal, quer a nível nacional, com maior representatividade a partir de 2008, conforme se visualiza no gráfico 1.

**Gráfico 1**



**Quadro 12**

**Evolução dos Requerimentos RSI Deferidos entre 2006-2012**

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	8.286	132.745
2007	11.174	166.712
2008	14.610	213.603
2009	19.685	281.284
2010	24.145	323.557
2011	27.928	366.668
2012	31.598	403.227

Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social, SESS-RSI, GP, ISS, IP

Também se verifica uma variação evolutiva de crescimento no número de requerimentos deferidos quer no distrito de Setúbal, quer a nível nacional, do período 2006 a 2012.

**Quadro 13**

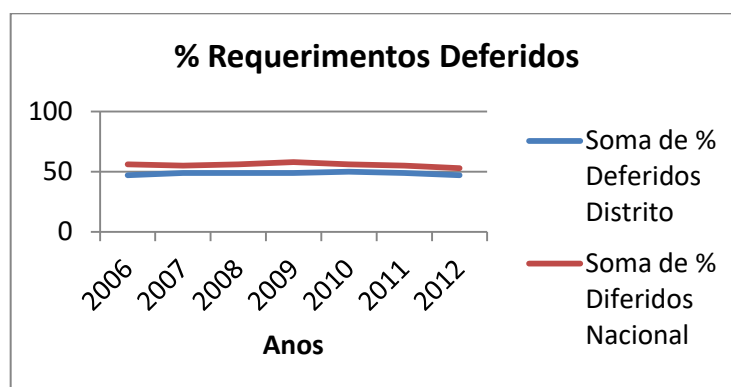
**Evolução dos Requerimentos RSI Indeferidos entre 2006-2012**

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	6.980	73.710
2007	9.483	95.171
2008	12.832	126.796
2009	17.122	168.250
2010	20.949	209.011
2011	25.096	251.109
2012	30.083	301.455

Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social, SESS-RSI, GP, ISS, IP

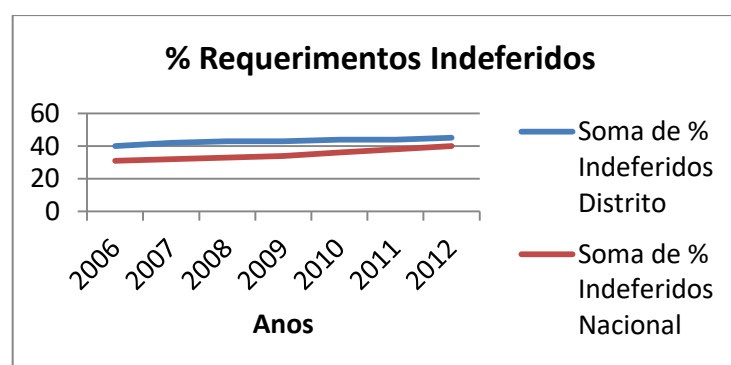
Mantém-se a evolução ascendente do número de requerimentos indeferidos ao longo do período em estudo, quer no distrito quer a nível nacional. De referir uma significativa aproximação do universo de requerentes que têm o RSI deferido com o universo dos que sofrem o indeferimento do mesmo, com uma mais clara visualização desta aproximação nos gráficos seguintes.

**Gráfico 2**



Face ao número de requerimentos entrados, no distrito de Setúbal verificamos uma média de 49% de requerimentos deferidos e um valor aproximado de 55% para o deferimento a nível nacional.

**Gráfico 3**



Face ao número de requerimentos entrados, no distrito de Setúbal verificamos uma média de 44% de requerimentos indeferidos e um valor mais baixo de 36% para o indeferimento a nível nacional, o que denota uma desinformação sobre os critérios e valores da prestação preconizados pela medida RSI.

#### Quadro 14

##### Evolução dos Requerimentos RSI Arquivados entre 2006-2012

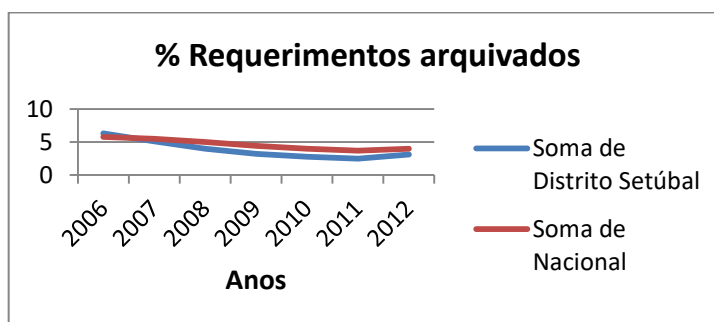
Ano	Distrito Setúbal	%	Nacional	%
2006	1.105	6,3	13.802	5,8
2007	1.173	5,1	16.592	5,5
2008	1.208	4	19.052	5
2009	1.295	3,2	21.347	4,4
2010	1.361	2,8	22.870	4
2011	1.430	2,5	24.653	3,7
2012	2.045	3,1	30.846	4

Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social, SESS-RSI, GP, ISS, IP

Verifica-se um aumento gradual ao longo do período, de requerimentos que passam à situação de arquivados, em termos absolutos, quer a nível distrital, quer a nível nacional, embora em termos relativos, face à percentagem dos requerimentos entrados, demonstrada no gráfico 4, se tenha verificado um decréscimo entre 2006 e 2011, tendo-se registado um aumento em 2012.

A salientar que no ano de 2012, para que um requerimento fosse considerado devidamente instruído, o motivo de arquivamento por falta de apresentação de documentação obrigatória, em termos absolutos atingiu valores máximos. Também neste ano, foram dadas orientações técnicas aos serviços que os requerimentos só seguiriam dos serviços recetores para análise e decisão após estarem devidamente instruídos. Caso não fosse concluída, essa ação por parte dos requerentes, no período de seis meses, o requerimento era arquivado.

Gráfico 4



Embora não disponhamos de dados estatísticos, no âmbito dos grupos focais, foi evidenciado o aumento de requerimentos arquivados, a partir de 2012, como consequência operativa do DL n.º 133/2012.

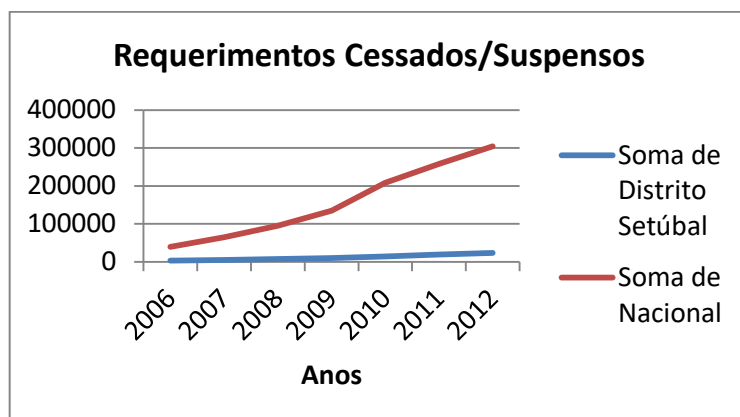
**Quadro 15**  
**Evolução dos Requerimentos RSI Cessados/Suspensos entre 2006-2012**

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	2.724	38.976
2007	4.814	65.035
2008	6.858	95.277
2009	10.203	134.559
2010	13.669	208.106
2011	19.293	257.758
2012	23.374	304.407

Fonte: Sistema de Estatísticas da Segurança Social, SESS-RSI, GP, ISS, IP

Os dados apresentados no quadro 15 e no gráfico 5 referem uma progressão significativa da cessação/suspensão dos requerimentos face aos requerimentos deferidos, no período em estudo.

**Gráfico 5**



Considera-se suspenso um requerimento quando os rendimentos do agregado familiar aumentam e se tornam superiores aos valores previstos para a atribuição da prestação por um período específico (mantendo-se em vigor o programa de inserção), procedendo-se posteriormente à sua retoma ou cessação. Exemplos desta situação são a integração em

formação profissional ou em atividade profissional (neste último caso, no primeiro ano de atividade só são calculados 50% do valor de rendimento auferido). São ainda razões para a suspensão:

- Alteração do agregado familiar por um período igual ou inferior a 30 dias;
- Não requerimento de outras prestações a que tenha direito no prazo de 90 dias.

A cessação da prestação verifica-se sempre que:

- Não seja cumprida alguma das ações do programa de inserção;
- Existam alterações à composição do agregado familiar ou aos respetivos rendimentos que determinem a exclusão dos critérios da medida
- Exista alteração a outras condições de acesso, estabelecidas em cada diploma legal.

Os dados seguintes, caracterizam a medida no que se refere à evolução do número de beneficiários e de famílias no período em estudo, complementando-se essa informação com os dados disponíveis até 2015, visto que as implicações na operacionalidade da medida, após a promulgação do DL n.º 133/2012, decorreram até esse ano.

**Quadro 16**  
**Evolução do n.º Beneficiários RSI 2006-2015**

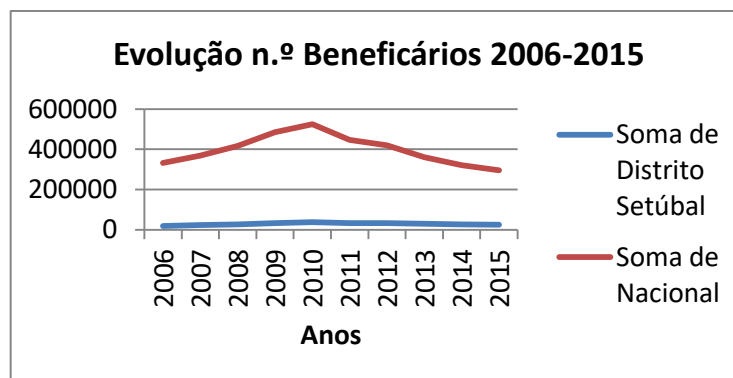
Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	18.725	332.122
2007	23.369	369.078
2008	27.062	417.400
2009	32.581	485.537
2010	37.456	525.723
2011	32.106	447.266
2012	33.398	420.506
2013	29.883	360.235
2014	26.495	320.674
2015	24.838	295.668

Fonte: Instituto de Informática, IP /DGI  
(base de dados em 01/03/2016)

Os resultados enunciados no quadro 16 e melhor visualizados no gráfico 6, apresentam um aumento do número de beneficiários de 2006 até 2010, quer a nível nacional, quer a nível

distrital. A nível nacional, a evolução decrescente é uma realidade a partir de 2010, até 2015, verificando-se no distrito de Setúbal, uma ligeira subida no ano de 2012, para voltar a entrar em linha descendente o universo de beneficiários até 2015.

**Gráfico 6**



**Quadro 17**

**Evolução do N.º Famílias RSI 2006-2015**

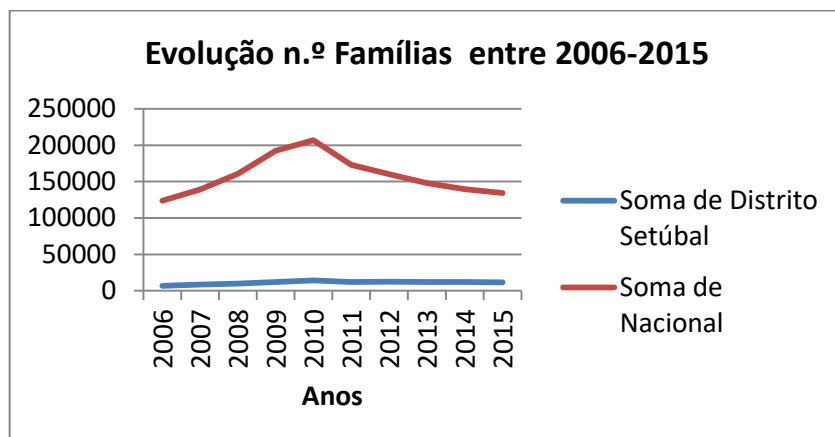
Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	6.902	123.540
2007	8.610	139.112
2008	9.907	160.542
2009	12.179	192.249
2010	14.145	206.700
2011	12.166	173.028
2012	12.533	160.358
2013	12.203	148.107
2014	11.806	139.557
2015	11.543	134.161

Fonte: Instituto de Informática, IP /DGI  
(base de dados em 01/03/2016)

À semelhança do número de beneficiários, verifica-se a nível nacional um aumento progressivo de 2006 a 2010, do número de famílias, sendo que a partir desta data, a evolução é decrescente e de forma acentuada, conforme melhor visualizado no gráfico 7. No distrito de Setúbal a evolução do universo de famílias também é idêntica ao número de beneficiários, verificando-se aumentos de 2006 a 2010 e a partir daí decréscimos, à exceção do ano de 2012 que apresenta também uma ligeira subida.



**Gráfico 7**



O valor das prestações de RSI tem sido, desde sempre, alvo de muita controvérsia, sobretudo pela desinformação existente sobre os seus valores reais. O quadro 18 apresenta-nos a evolução dos seus valores médios de 2006 até 2012, com informação complementar até 2015 que dispomos e que para melhor visualização é apresentada no gráfico 8.

**Quadro 18**

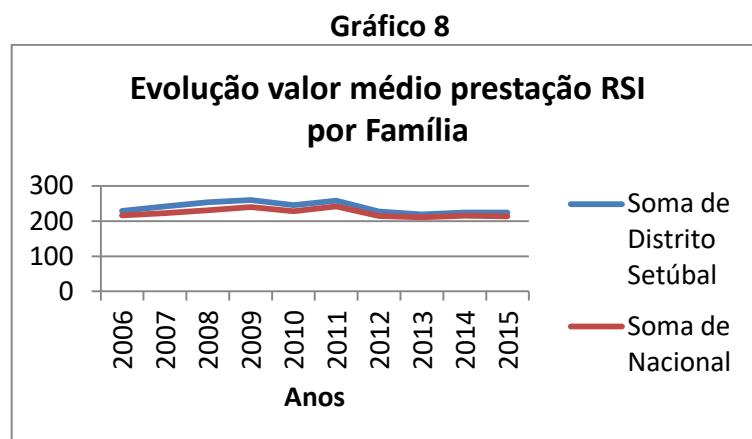
**Valor médio da prestação RSI por Família**

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	229,53	216,48
2007	241,55	222,31
2008	253,35	230,99
2009	260,13	239,64
2010	245,07	228,07
2011	257,86	242,01
2012	227,56	214,68
2013	219,02	210,85
2014	224,32	215,37
2015	224,68	213,89

Fonte: Instituto de Informática, IP /DGI  
(base de dados em 01/03/2016)

Verifica-se no distrito de Setúbal, uma evolução positiva do valor médio da prestação por agregado familiar até 2010, ano em que sofre uma diminuição, para voltar a subir ligeiramente em 2011, de € 245,07 para € 257,86 (mais € 12,79). A partir daí verifica-se

sempre decréscimo, voltando a subir € 5,30 de 2013 para 2014 e nova subida de € 0,36 em 2015.



Esta tendência do distrito é semelhante ao que se verifica a nível nacional, em que se dá um aumento progressivo até 2010, descida nesse ano, subida em 2011 para voltar a descer a partir de 2012. Em 2014 e 2015 verifica-se subida e descida respetivamente em valores que não ultrapassam o € 1,50. A salientar que o valor médio da prestação por família a nível nacional é sempre inferior ao valor médio atribuído no distrito.

**Quadro 19**

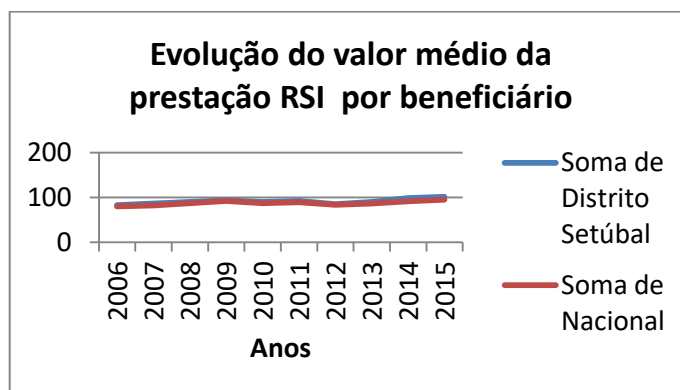
**Evolução do valor médio prestação RSI por Beneficiário**

Ano	Distrito Setúbal	Nacional
2006	82,77	79,86
2007	86,35	82,57
2008	89,90	87,58
2009	93,90	92,54
2010	89,87	87,61
2011	92,34	89,09
2012	85,42	83,54
2013	90,04	86,65
2014	98,83	91,39
2015	101,63	94,84

Fonte: Instituto de Informática, IP /DGI  
(base de dados em 01/03/2016)

A tendência verificada na evolução do valor médio da prestação por família é idêntica à verificada pelo valor médio por beneficiário, mantendo-se o valor médio a nível nacional sensivelmente inferior ao valor médio do distrito de Setúbal, no período em análise, visualizado no gráfico 9.

**Gráfico 9**



O quadro seguinte apresenta-nos de forma clara qual a despesa da segurança social, no combate à pobreza severa, como é o caso do RSI, em comparação com as outras prestações sociais.

**Quadro 20**

**Despesas da Segurança Social  
RSI e outras prestações sociais de 2006 a 2014**

Euro: milhares

Ano	Despesa total SS com prestações sociais	Despesa SS com RSI	
		Valores	%
2006	16.702.955,30	334.764,60	2
2007	17.014.792,80	372.596,40	2
2008	18.323.677,80	425.721,00	2
2009	19.602.654,60	507.708,90	2,5
2010	20.387.634,30	519.908,70	2,5
2011	20.374.485,00	414.383,50	2
2012	21.282.584,30	387.904,30	1,8
2013	22.274.274,40	315.143,40	1,4
2014	21.829.916,20	294.448,00	1,3

Fonte: PORDATA recolhida da Fonte de Dados IGFSS/MTSSS  
(atualização 2016/03/08)

Pela análise do quadro 20, verifica-se que a despesa da segurança social, aumentou ao longo do período, tendo-se dado uma diminuição aquando da implementação do Decreto-Lei n.º 70/2010 que institui a mesma “Condição de Recursos” para todas as prestações sociais, com efeitos no valor despendido, em 2011. Em 2009 e 2010 havia subido, provavelmente pela agudização da crise em geral e do desemprego em particular, para sofrer novo decréscimo em 2011. A despesa com a prestação RSI tem uma evolução positiva ao longo do período 2006-2010, sendo este último ano o marco da alteração que levou a uma diminuição constante dos valores atribuídos à medida até 2014 (dados disponíveis). Neste período, o valor total da despesa com o RSI foi de 2,5% do total das despesas. Nas outras despesas incluem-se as prestações familiares, os subsídios por doença e maternidade, desemprego e apoio ao emprego, pensões, suplementos e outros complementos como o complemento solidário para idosos, de entre outras.

### **3.3. Consequências na operacionalidade do Rendimento Social de Inserção**

Os dados anteriores enunciados nos pontos 3.1. e 3.2., permitem-nos identificar várias evidências que dão resposta ao facto de nos últimos anos se ter verificado um decréscimo significativo no universo de beneficiários e famílias abrangidas pela medida RSI (quadros 16 e 17). Efetivamente, ao longo do período em estudo, verificou-se um agravamento das condições de acesso à medida, com incidência a partir de 2010, aquando da integração do RSI na “condição de recursos” promulgada para todas as prestações sociais do sistema. A exigência administrativa para a devida instrução dos requerimentos, a partir de 2012, foi um fator que também agravou este nível de dificuldade, sobretudo para quem detém poucos ou ausência de recursos económicos, para garantir o pagamento dos comprovativos da sua situação familiar e de carência.

Esta situação, veio a inviabilizar, por um lado a manutenção na medida de famílias que se encontravam abrangidas e por outro o não acesso a outras que deixaram de estar dentro dos critérios.

Iremos analisar, em seguida, que fatores mais determinantes existiram para que a própria operacionalidade da medida, sofresse outro tipo de constrangimentos enunciados a partir das categorias analisadas e discutidas em sede dos grupos focais e da entrevista realizada.

### **Categoria 1**

#### **Condições para a instrução do requerimento pela primeira vez**

*“As pessoas quando vão requerer pela primeira vez, muitas mesmo no limite da pobreza e de forma envergonhada, têm uma ideia negativa da medida. Serem encaminhadas para a medida, quando terminaram os prazos do subsídio de desemprego, dá-lhes sentimentos de vergonha e de injustiça, sobretudo pela ideia que tinham dos beneficiários que só tinham RSI porque não queriam trabalhar.”*

(Grupo Focal 1)

Quando a situação da crise se agrava na sociedade portuguesa, perante a ausência de rendimentos, após o *términus* dos subsídios de desemprego, o último reduto do sistema de proteção social com uma prestação regular, é o RSI. E assim, famílias e pessoas com carreiras contributivas significativas, novas demais para se reformarem e sem perspectivas de trabalho, ao serem confrontadas com a hipótese do RSI, têm vários tipos de reações: incredibilidade perante os valores oferecidos, que não permitem satisfazer as despesas correntes com a habitação, revolta pelas exigências de comprovativos que têm que apresentar (os quais implicam deslocações caras, pagamento de declarações) e o reconhecimento de que as obrigações a que estão sujeitas, no âmbito dos programas/contratos de inserção (idas constantes aos centros de emprego implicando mais despesas, sem que se obtenham respostas), parecem não se adequar aos valores em vigor da prestação, perante as necessidades mínimas e efetivas de subsistência.

*“As pessoas quando vão requerer pela primeira vez, muitas mesmo no limite da pobreza e de forma envergonhada, têm uma ideia negativa da medida. Serem encaminhadas para a medida, quando terminaram os prazos do subsídio de desemprego, dá-lhes sentimentos de vergonha e de injustiça, sobretudo pela ideia que tinham dos beneficiários que só tinham RSI porque não queriam trabalhar.”*

(Grupo Focal 1)

Os resultados apurados mostram uma grande diferença entre o número de requerimentos entrados face aos que são deferidos, o que sugere uma desinformação face à medida e aos seus critérios de acesso, montantes das prestações e exigências dos programas de inserção.

*“Há uma ideia falsa sobre a medida. As pessoas pensam que é fácil aceder e os que os valores são grandes e quando sabem daquilo a que são obrigadas, algumas desistem. Sentem-se humilhadas pelo sistema, sobretudo as que tiveram uma carreira contributiva de muitos anos.”*

(Grupo Focal 1)

Os mecanismos de inserção anteriormente acionados para responder à pobreza persistente e à exclusão social, encontram neste novo público, um desajustamento: as pessoas só precisam de um emprego, sendo que são frequentemente inseridas em ações de formação algo desajustadas e frequentemente inconsequentes.

*“A logística de instrução do requerimento é muito complexa e dispendiosa desde 2010, agravada em 2012. Os critérios de acessos à medida são cada vez mais exigentes, nomeadamente em tudo o que se relacione com a área do emprego; muitas pessoas são convocadas com regularidade por este serviço e não têm capacidade para fazer face a todas as despesas inerentes às deslocações e acabam por ficar penalizadas e não poder aceder à medida.”*

(Grupo Focal 2)

## **Categoria 2**

### **Condições para a instrução do requerimento por pessoas com histórico na medida**

*“A partir de 2010 dá-se a uniformização ao nível das condições de recurso para todas as prestações sociais, incluindo o RSI no seio das outras prestações, dando maior dignidade à prestação. Deixou de estar à parte, como a prestação dos pobrezinhos (...) tornou-se foi despropositada a burocratização do processo de instrução do requerimento ou da renovação anual. – pouco digna de um estado de direito – que exige a quem nada ou pouco detém, que tenha que pagar para aceder a declarações de residência, da sua constituição do AF, da inscrição no CE no SEF, etc.”*

(Entrevista)

As pessoas com histórico na medida e sem que tenham ultrapassado as contingências de vida que lhe proporcionem autonomia, viram a partir de 2010, as condições de acesso agravadas, não só pelos critérios cada vez mais apertados, como pela exigência económica já referida para a instrução do processo de renovação. De referir aqui o excecional trabalho de algumas instituições de proximidade que melhor conhecem estas famílias, que as apoiaram e orientaram, embora com níveis de grande dificuldade para ultrapassarem todos os constrangimentos.

*“Seria importantes as instituições serem recetoras dos requerimentos, evitando gastos económicos às pessoas; torna-se complicado a nível económico para famílias com insuficiência/ausência de rendimentos, para tratar de documentos necessários ao requerimento, só contam com o apoio das equipas de terreno.”*

(Grupo Focal 1)

*“As pessoas que estão há muito tempo na medida acham que esta é um dado adquirido e veem-na como uma espécie de ordenado (...) consideram um direito receber a prestação uma vez que não conseguem outro tipo de rendimentos.”*

(Grupo Focal 2)

Em pessoas e famílias cujos percursos de exclusão, condições de saúde e competências não permitem a integração no mercado de trabalho de forma estável, beneficiar do RSI é o único fator estruturante de suas vidas. Esta prestação, ainda que mínima, permite receber um valor regular que garante o pagamento da água, luz e algumas refeições. O poder contar com “algo certo”, não viável no mundo do trabalho precário da economia paralela, determina a diferença na condução de suas vidas. Esta questão, é muitas vezes confundida com “acomodação e subsidiodependência”. Mas sem que estejam implementadas medidas efetivas de ativação de capacidades e de prevenção da repetição dos modelos de vida dos pais em filhos com múltiplas carências e insucesso escolar, forçar a inscrição no centro de emprego ou uma integração em atividades de ocupação (socialmente útil, CEI +, etc.), ou mesmo formação sem garantia de carteira profissional, condicionará uma autonomização efetiva.

*“Revoltam-se pela redução dos valores das prestações e das ponderações pelas novas escalas de equivalência. No âmbito das renovações das prestações, algumas acabam por ser cessadas por a inscrição no centro de emprego ter passado para o estado de suspenso ou cessado.”*

(Grupo Focal 2)

Verificamos que as alterações no valor da prestação, e as exigências face aos centros de emprego – com a ideia de que é aqui que se verifica o apanágio *master* da inserção - para os públicos excluídos, provocaram para além da diminuição das condições de sobrevivência, a perda do RSI, a quem dela beneficiava, e da parte de outros que ficaram de fora dos critérios.

*“A documentação exigida aos cidadãos estrangeiros é uma grande dificuldade; muitos custos nas deslocações ao SEF e no pagamento de todas as declarações exigidas pelos vários serviços. As pessoas com pobreza extrema têm muitas dificuldades de aceder à medida, há uma inadequação face à realidade das famílias muito pobres.”*

(Grupo Focal 1)

*“Ao longo do tempo cada vez é mais difícil ultrapassar as condições de acesso ao nível dos emigrantes, existem custos para terem a declaração do SEF e se existe algum ilegal, o agregado deixa de ter direito à medida.*

(Grupo Focal 2)

A situação dos beneficiários de RSI estrangeiros também sofreu vicissitudes, que agravadas com a crise de desemprego, condicionava a renovação de autorização de residência no país, ainda que muitos deles sempre aqui tivessem vivido e constituído família. Agravada também a situação dos que por todo o novo conjunto de condição de recursos, deixaram de lhe poder aceder.

*“Quando não se verificaram alterações económicas, no sentido da autonomização, às vezes, as pessoas verbalizam “mesmo que tenha um trabalhinho não sei se vou informar pois a miséria que me pagam e a redução que me fizeram não justifica. Tiram-nos a nós e eles, sempre bem.”*

(Grupo Focal 1)

O facto de a lei exigir que qualquer alteração de rendimentos seja comunicada, levanta outras questões que em ambientes de grande fragilidade económica têm consequências significativas. Estamos a referir-nos a valores residuais relativos a baixas pensões de alimentos, rendimento irregular por um trabalho residual, etc. sem que se verifiquem as condições mínimas de integração ou de autonomia face aos serviços.

*“Os beneficiários que estão na medida há uma série de anos e que acabam por se manter porque utilizam estratégias de ocultação de rendimentos são os que lhe permite aceder a uma prestação de valor mais elevado. As pensões de alimentos não decretadas pelo Tribunal também podem não ser declaradas e assim não são contabilizadas, provocando situações de injustiça. Hoje em dia, são cada vez menos aqueles que estão instalados na medida de forma contínua, consequência das novas exigências de acesso.”*

(Grupo Focal 2)

*“Os agregados que têm permanecido na medida por falta de condições para a alteração da situação, viram as suas prestações a ser reduzidas drasticamente, o que fez crescer os níveis de desmotivação e endividamento das famílias que em alguns casos, deixaram de ter forma de assegurar o mínimo das suas despesas, o que levou a um crescente n.º de pedidos de apoio alimentar e da ação social.”*

(Grupo Focal 2)

### **Categoria 3**

#### **Condições de subsistência e de recursos para acesso**

Nos últimos anos, perante o agravamento das condições socioeconómicas da sociedade portuguesa, surgem a requerer a medida um público muito diversificado, sobre o qual se questiona se é esta medida que deverá responder.

*“Cada vez mais os requerentes que chegam estão em ausência de rendimentos.*

*Assiste-se atualmente a situações paupérrimas de subsistência. A população que requer é cada vez mais diversificada, pelo que as condições são muitas vezes desproporcionadas face às realidades sociais existentes. A principal razão para se candidatarem é a situação económica e não o programa de inserção que a medida tem,*



*embora atualmente o valor não garanta a subsistência de muitos agregados familiares. As famílias não conseguem assegurar as condições básicas de subsistência com os valores da prestação, o que é um paradoxo relativamente ao espírito da lei para a qual foi criada.”*

(Grupo Focal 1)

No início da medida RMG, eram desenvolvidas estratégias de monitorização dos mecanismos de inserção, que por sua vez eram aferidos, em cada área (educação, saúde, emprego e formação profissional, segurança social e habitação) pelos respectivos representantes a nível local e mensalmente pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

A cessação dos Apoios Complementares, a diminuição de ações de alfabetização e de certificação e validação de competências, de entre outras na área da saúde e educação, condicionou um trabalho já de si difícil e que dava uns primeiros passos muito significativos.

A preocupação *major* da inserção passou a centrar-se unicamente no emprego, e na falta deste, na frequência arbitrária de formação profissional sem que o esforço e os recursos despendidos conferissem carteira profissional, instrumento importante na integração social. Daí a reduzida visibilidade da importância do programa de inserção, que no início da medida se mantinha com empenho por parte dos beneficiários, mesmo sendo cessada a prestação.

*“Programas como o Contrato Emprego-Inserção +, dirigidos a beneficiários do RSI são mecanismos de falsa inserção. Não são renováveis, levaram à cessação do RSI pela existência de rendimentos, e ficam fora dos critérios por que tiveram rendimentos no último ano, dando origem à total desproteção socioeconómica do indivíduo.”*

(Grupo Focal 1)

Quando se verifica saída da medida de um indivíduo ou família e este não se encontra em condições de autonomização, passa a ser acompanhado pelo serviço de atendimento/acompanhamento social (SAAS) da segurança social ou por instituição local com acordo de cooperação para o efeito. Esta situação implica que os percursos de inserção estejam em desaceleração permanente, quer pela alteração da equipa de acompanhamento, quer pelo desinvestimento natural que provoca, quer enquanto beneficiários RSI, quer enquanto utentes dos SAAS. Esta mobilidade entre a medida e o SAAS parece trazer efeitos perversos que urge rever.

*“As dificuldades de sucesso de inserção de certos grupos de exclusão (não apresentou declaração no prazo, criança que faltou injustificadamente à escola, falta à convocatória do centro de emprego), tornam-se atualmente difíceis de superar. Ficamos presos nas burocracias: a declaração de residência de há 3 anos, as penalizações, o retomar do processo, o instruir de novo e perdem-se 6 meses de vida e de direito a retroativos, desmoralizando quem já detém uma situação muito fragilizada. O processo de inscrição no SAAS (Ação Social) é mais fácil. Por exemplo, existe um fosso entre aquilo que é, atualmente um contrato de inserção por regulamento, pois é uma condição de recursos para o requerimento ser considerado devidamente instruído e um plano de inserção da Ação Social que é negociado no tempo com a família e ajustado a cada situação.”*

(Entrevista)

A inclusão na medida de Apoios Complementares à inserção, cessados com o DL n.º 70/2010, foi uma decisão que prejudicou de forma significativa os percursos de inserção em vigor e a celebrar. Esses apoios, com um valor anual limite por agregado familiar (seis vezes o valor da pensão social por agregado), permitiam pagar transportes para tratar de vários assuntos, pagar quartos a sem-abrigo, resolver questões de saúde inadiáveis, adquirir equipamento básico como um fogão ou um beliche.

*“Existe indignação por a prestação ter vindo a reduzir ao longo dos anos e perderem o acesso aos apoios complementares (...) e incompreensão por terem deixado de ter acesso à medida face aos novos critérios de acesso, uma vez que a situação socioeconómica não se alterou. (...)”*

(Grupo Focal 2)

#### **Categoria 4**

##### **Tempos de espera até in/deferimento**

*“O tempo de espera sempre foi um constrangimento para quem está numa situação de emergência para subsistir e apesar de existir o sistema complementar da ação social, este também tem vindo a sofrer grandes e graves limitações. O tempo de espera agora é muito menor, (...) situando-se, depois de tudo entregue, num tempo médio de 15 dias. (...) Sendo de considerar que o número de indeferimentos liminares cresceu e o n.º de requerimentos é igualmente menor pelas dificuldades de acesso à medida.”*

(Grupo Focal 1)

Uma das fragilidades da operacionalidade da medida é o período entre a apresentação do requerimento e o deferimento da prestação, tendo conferido, durante muito tempo, sobretudo em distritos com maior número de requerimentos para analisar, como é o caso de Setúbal, a situação de pagamento de retroativos. Estes retroativos atingiam valores que por vezes levavam à ideia, a terceiros, de ser o valor da prestação mensal, criando um mito sobre os valores efetivos desta. Durante a vigência da medida esta questão tem sido melhorada, sendo que após 2012, apresenta menores tempos de espera (entre 15 dias a dois meses). De referir que a condição de “requerimento devidamente instruído” origina que

só a partir da entrega de todos os documentos, a contagem do tempo inicie, existindo um prazo limite de seis meses para o efeito, da responsabilidade do requerente.

*“Desde 2010 e depois reforçada em 2012, com a obrigatoriedade da renovação anual, como o tempo de espera era grande, levou à suspensão de prestações durante meses. Atualmente (07/2014), os tempos têm vindo a baixar e tem-se verificado uma média de 2 meses, entre colocar o requerimento (devidamente instruído), celebrar o CI e o pagamento da primeira prestação.”*

(Grupo Focal 2)

### **Categoria 5** **Apreciação global face à medida**

No período em estudo a medida foi alvo de várias intervenções político-legislativas que condicionaram a sua consolidação enquanto medida de política social ativa e de redução da pobreza extrema.

*“Existe uma não perceção da medida RSI por parte dos requerentes, não têm a noção da natureza da medida e quando tomam conhecimento, desvalorizam-na pois consideram que não é solução para os seus problemas. As situações de pobreza extrema têm as maiores dificuldades em aceder à medida, tornando-se como está inadequada face à realidade das famílias, tornando-se cada vez menos um apoio de combate à pobreza. Os últimos diplomas regulamentares aumentaram a desproteção social face à precariedade e carência económica grave. (...) Existência de leituras e procedimentos por parte da segurança social díspares face à mesma situação.”*

(Grupo Focal 1)

O desinvestimento em mecanismos efetivos de inserção e a cessação dos apoios complementares, tornando o objetivo da inserção – a colocação no mercado de trabalho ou em medidas ativas de emprego, embora sem vínculo laboral – reduziu a visão da medida ao seu caráter prestacional, condicionando o percurso que havia sido iniciado ao nível da inserção, nomeadamente nas áreas da saúde e da escolarização/alfabetização.

*“ Verifica-se uma acentuação das vulnerabilidades pessoais e familiares, com desenvolvimento de quadros de saúde/doença psicológicos, psiquiátricos cardiovasculares, AVC, por não conseguirem fazer face às despesas e subsistência das famílias. (...) Para grande parte das famílias a prestação do RSI não resolve devido ao seu baixo valor e às dificuldades para aceder. (...) Quando vão para esta medida têm a noção que a prestação RSI não é suficiente para poderem alterar a sua vida, nomeadamente as que não têm suporte familiar ou que têm rendas de casa para pagar. (...) As famílias vítimas de exclusão ficam mais disfuncionais, indignadas com o valor dos apoios que podem receber, pois tudo é muito insuficiente para se reorganizarem. Queixam-se frequentemente de que têm muito que fazer para receber um valor tão baixo de prestação.”*

(Grupo Focal 2)

Com as alterações legislativas, neste período a prestação também perdeu o carácter de impenhorabilidade, que lhe havia sido consignado dado que se destinava a mínimos de subsistência. A restituição das prestações indevidamente pagas passa também a ser obrigatória, independentemente da responsabilidade da situação, quer seja por falsas declarações, quer por atrasos do sistema na atualização das prestações (sempre que se verificaram alterações de rendimentos, agregado familiar ou outro fator), criando-se dívida à segurança Social (cujo pagamento pode ser faseado). Estas dívidas passaram também a ser deduzíveis em outras prestações sociais. Todas estas circunstâncias não permitem um percurso de estruturação individual e familiar na medida (ora estou no RSI ora este é cessado), nem consolidam o trajeto já realizado nos primeiros anos da medida com uma ativação dos mecanismos de inserção.

*“Estas dificuldades fazem com que muitos agregados acabem por ficar na Ação Social (SAAS) e não no RSI, tornando-se até uma vantagem do ponto de vista da gestão do processo.”*

(Entrevista)

O RSI foi consignado como um direito social de cidadania a um mínimo de subsistência, com regras universais próprias, por isso “salvo” da discricionariedade, existente, até então, nos serviços de atendimento da Ação Social. Hoje, por fatores que temos vindo a identificar, verifica-se a imposição de saída da medida por motivos que não são os de deixarem de precisar dela. As pessoas até poderem voltar a requerer, recorrem ao SAAS da segurança social ou às instituições locais, que sob a celebração de acordos de cooperação, as acompanham. Assim, quem permanece em acompanhamento pelo SAAS sofre menos vicissitudes e tem a possibilidade de negociar e manter um plano de inserção mais pacificado no tempo, ainda que o SAAS sofra de condicionalismos financeiros, dado o carácter eventual e não regular das prestações pecuniárias que atribui.

*“ (...) Perante tantas dificuldades e desajustamentos, a resposta da Ação Social, consegue atualmente ser mais humanizada. (...) Esta situação teve um aspeto positivo, como que uma conquista, que é o tratamento igualitário destes públicos. Nos serviços públicos existia uma clara diferenciação entre os utentes da Ação Social – os mais pobres e os outros. Hoje, o espaço de atendimento é o mesmo. Esta prestação tem assim uma função de dar maior visibilidade a estes grupos excluídos e também dos respetivos técnicos que com eles trabalham. Trata-se de um caminho positivo, porque evolutivo desse ponto de vista.”*

(Entrevista)

Os dados apurados vêm reforçar a falta de informação correta por parte dos requerentes dos critérios e condições de acesso à medida por um lado e por outro a dificuldade de responder a todas as exigências burocráticas para efetuar comprovação da carência, ou melhor, da extrema carência económica, decorrente da condição de recursos preconizada a partir de 2010.

*“Esta medida foi implementada em Portugal num contexto de desenvolvimento social da União Europeia, em que se escolheu de entre vários modelos, o que melhor se adaptava à situação de Portugal. Depois do DL 70/2010 e do DL 133/2012 o que se vê é que não se sabe o que queremos. A inserção foi sendo esquecida. O valor despendido não faz justiça às necessidades e aos resultados. (veja-se a situação dos protocolos com as instituições para o acompanhamento dos agregados), quando falham os mecanismos de inserção. O atual modelo propicia como que uma perseguição às famílias.”*

(Entrevista)

Consolidar a medida RSI, enquanto mecanismo efetivo de combate à severidade da pobreza, não passa apenas pelo aumento simbólico do valor de referência da prestação. A revisão do modelo de funcionamento como a celebração de protocolos com as instituições locais, sem que exista uma correlação estreita com estruturas interinstitucionais que criem e monitorizem medidas nacionais e planos locais de inserção social para um reinvestimento em mecanismos de integração ajustados, parece ser urgente.

## CONCLUSÕES

Este período que se iniciou em 2006, atravessou os efeitos da crise de 2008 e acompanhou o programa de reajustamento a que Portugal foi sujeito de 2011 a 2014, traz-nos informações importantes de como foram geridas as políticas públicas e em particular, o que verificou na administração do nosso Estado Social, ao nível da condição de recursos para acesso às prestações do sistema.

O RSI foi, nos últimos 20 anos, uma das medidas mais emblemáticas do desenvolvimento deste mesmo Estado Social, através da introdução de mecanismos de ativação da participação dos cidadãos, particularmente vulneráveis, não só como objetos da atribuição de uma prestação, mas sujeitos participantes na definição do seu programa de inserção. O estudo realizado permite-nos identificar como principais resultados, os seguintes:

- O aumento anual, entre 2006 e 2012, de requerimentos entrados (cerca de 237.000 em 2006 para 763.300 em 2012), arquivados (cerca de 13.800 em 2006 para 30.800 em 2012 e de cessados/ suspensos (cerca de 39.000 em 2006 para 304.400, em 2012), a nível nacional;
- A elevada percentagem de requerimentos indeferidos (44% no distrito de Setúbal e 36% a nível nacional);
- As exigências administrativas a partir da “condição de recursos” de 2010, agravadas em 2012, para a apresentação dos requerimentos e o custo elevado de todos os comprovativos exigidos, condicionaram a apresentação de requerimentos devidamente instruídos, por pessoas em total ausência de rendimentos;
- As alterações das escalas de equivalência a partir de 2010 e da desindexação do RSI da pensão social em 2012, e sua indexação ao IAS, para cálculo da prestação, condicionaram os critérios de acesso e de permanência na medida;
- O aumento do universo de beneficiários e famílias com RSI no período de 2006 a 2010, como sinal da agudização das condições económico-sociais;
- Decréscimo constante, a partir de 2010 até 2015, do universo de beneficiários e de famílias como consequência da introdução no sistema da “condição de recursos” que

integrou novos critérios de acesso a todas as prestações sociais, incluindo o RSI (no distrito de Setúbal, verificou-se uma ligeira subida de 2011 para 2012);

- Oscilação no valor médio da prestação por família, verificando-se aumentos de 2006 até 2009 e a partir daí, subida em 2011 e descida em 2012 e 2013 (no distrito e a nível nacional). Em 2014 e 2015 verifica-se uma subida nos valores do distrito e a nível nacional sobe em 2014 para voltar a descer em 2015;
- Investimento na área de inserção do emprego, com medidas transitórias como o Programa CEI + e a Atividade Socialmente Útil, descurando outras áreas como a saúde, a educação, a formação profissional, o apoio psicossocial para a escolarização e desenvolvimento de competências básicas para as atividades da vida diária;
- Cessação dos apoios complementares de natureza pecuniária, a partir de 2010, como um fator condicionante da efetivação dos programas de inserção;
- Grande vulnerabilidade da permanência na medida, alternando com o SAAS, prejudicando o investimento do trabalho de acompanhamento técnico multidisciplinar nos programas / percursos de inserção;
- A despesa da segurança social com as prestações RSI, aumentou de 2006 a 2010 (até 2,5%) sofrendo posteriormente uma progressiva redução até atingir em 2014, 1,3 % do total das despesas em prestações sociais.

Estes resultados demonstram a existência de desinformação geral sobre as condições de acesso à medida por parte da população requerente e uma estratégia política de diminuição do universo de beneficiários e redução da despesa com as prestações do RSI (não estão aqui contempladas as despesas com os protocolos celebrados com as instituições locais que acompanham os beneficiários).

As conclusões decorrentes do presente estudo, vêm confirmar como o RSI foi alvo de decisões que representam a era controversa em que vivemos, colocando em causa os princípios e os valores dos direitos humanos e sociais da nossa civilização. A dimensão da ativação da participação dos beneficiários, que sofreu particularidades significativas, pelos novos modelos de acompanhamento dos beneficiários, reforça a questão de se seria nesta

política social de resposta à pobreza extrema, que as opções de diminuição da despesa pública direta, deveriam ter sido investidas com tanta acuidade.

*“Morrer de fome é característico de algumas pessoas que não têm alimentos suficientes para comer. Não é característico de não haver alimentos suficientes para comer.”*

(Sen, 1999: p. 11)

Verifica-se no caso do RSI, talvez a medida mais estudada e avaliada em Portugal, uma espécie de diálogo surdo entre a academia que tem vindo a investigar sobre a pobreza, as desigualdades e a exclusão social e as decisões estratégico-políticas dos governos. Os problemas como a pobreza, a exclusão social e a desigualdade, coexistem na prática sob diferentes perspectivas, o que provavelmente condiciona ainda nos dias de hoje, uma atitude de responsabilização global face a estes fenómenos. Embora diferentes, a pobreza e a exclusão social correlacionam-se em causas muito profundas na estrutura não só social como muitas vezes é entendido, mas também na estrutura económica e cultural.

Importa que depois do esforço de todos na afetação de recursos a estas realidades, e depois da vivência dos últimos anos, seja avaliada a tipologia e as modalidades operativas dos programas, projetos e também políticas que se lhes dirigem. A exclusão e a pobreza não se resolvem apenas com a redistribuição de rendimentos, se não repensarmos o sistema que temos vindo a construir, de forma a não reduzir as respostas ao âmbito da política social, mas num contexto mais lato da gestão das políticas públicas, de forma integrada.

Embora em alguns momentos os dados apontem para alguma redução dos níveis de pobreza a nível mundial, as desigualdades aumentam e no caso da Europa, fatores como desequilíbrios entre políticas monetárias e orçamentais, políticas económicas, de emprego e sociais a par com indecisões institucionais, têm condicionado resultados que se almejavam mais promissores há uns anos.

O que importa restaurar, para consolidar a efetivação desta medida de política social ativa, e como contributo para o curso de Gestão e Políticas Públicas, sugerem-se os seguintes desafios:



- Uma reflexão profunda e realista sobre a perceção que temos da pobreza e da exclusão social, com uma participação efetiva dos seus vários atores incluindo os sujeitos, “com vista ao desenvolvimento de um trabalho participado, integrado, dignificante e emancipatório” (EAPN, 2014: p.102);
- Revisão do modelo dos acordos de cooperação, protocolos no âmbito do RSI, celebrados com a segurança social e outras medidas e programas, no sentido de ser criado um modelo integrado de intervenção territorial mais ajustado às necessidades complexas atuais e diminuindo a dispersão de respostas dirigidas às famílias multi-assistidas;
- Revisão urgente do modelo de operacionalidade da medida RSI, de forma a recuperar o percurso positivo de resultados já atingidos contra a severidade da pobreza e um efetivo investimento nos mecanismos de inserção e de integração social (não basta aumentar o valor de referência da prestação), retomando os valores dos direitos humanos e sociais;
- Refletir se o RSI deve ser uma medida aberta a toda a população em situação de carência económica (por desemprego, por exemplo), ou especializá-la em medidas de ativação para um combate efetivo à pobreza persistente e à exclusão social;
- Divulgação do sistemas de valores vigentes na nossa civilização e proporcionar debates públicos sobre a crise económico-financeira e o estado social que temos, as representações sociais sobre a pobreza e exclusão social, uma vez que a crise recente abriu perspectiva de abertura para este debate, de forma a provocar atitudes mais solidárias e de consciência social sobre as novas e complexas realidades;
- Investir na preparação académica dos alunos “ao nível da aquisição de competências fundamentais para o trabalho na área social, especificamente no que concerne à multidisciplinaridade da pobreza e de exclusão social” (EAPN, 2014: p.104).

O momento crucial histórico que vivemos em matéria de políticas públicas, sugere-nos uma atenção e uma disponibilidade acrescidas para novas investigações que complementem e eventualmente possam vir a orientar aquele que parece uma dos grandes desafios do milénio: “a construção de uma visão global ancorada na ideia da sustentabilidade ambiental, económica, social e cultural” (Carmo, 2001: p. 231), reforçando o carácter fundamental da

participação ativa de todos em todas as áreas da vida humana e social, como o caminho do exercício pleno da cidadania.

## BIBLIOGRAFIA

American Psychological Association (2001), *Citation Guide*, Simon Fraser Library, 5th ed.

Branco, Manuel Couret (2012), *Economia dos Direitos Humanos: os direitos humanos na era dos mercados*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Capucha, Luís (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Ed. CIES/MTS/CNRM.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008), *Metodologia da investigação: guia para a autoaprendizagem* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Aberta.

Centro de Estudos Territoriais (2004), *Plano Estratégico da Acção Social 2004-2008 – Síntese*, Ed. ISS, IP, Lisboa

Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido (1998), *Manual para a Inserção e Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas*, Lisboa.

Comissão Nacional do RSI (2009), *Atas do Seminário Europeu: RSI – um direito à integração social*, Lisboa.

DEEP/MSST (2003) *Relatório do Conselho da Europa – Acesso aos direitos sociais na Europa*, Colecção Cogitum n.º 8

Diogo, F., Castro, A. e Perista, P. (Org) (2015), *Pobreza e Exclusão Social em Portugal – contextos, transformações e estudos*, Ed. Humus, coleção Debater o Social n.º 34.

EAPN (2013), *Relatório do Seminário Rendimento Social de Inserção: uma garantia de cidadania?* 27 e 28 novembro de 2013, Porto.

Ferrera, Maurizio (1999), *A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional*, *Análise Social*, vol. XXXIV, p. 457-475.

Hegarty, A. e Leonard, S. (1999) *Direitos do Homem: uma agenda para o século XXI*, Instituto Piaget.

Iervolino, SA. e Pelicioni, MCF (2001) *A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde*, *Rev Esc. Enf USP*, v. 35, n.2, p.115-21, junho.

ISS, IP (2011), *Manual de Procedimentos para o Atendimento/Acompanhamento Social*.

KRUEGER, Richard A. and CASEY, Mary Anne (2000) – *Focus Group – a practical guide for applied research*, SAGE, 3<sup>rd</sup> ed., London.

Pereira, Miriam H. (2005), *The origins of the welfare state in Portugal: the new frontiers between public and private*, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 4 n.º 1, pp. 3-26.

Pereirinha, J.A. (2008), *Política Social – Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*, Universidade Aberta, Lisboa.

Pereirinha, J.A. (2012), *O modelo de estado social dos países da Europa do sul: qual a importância da política social em Portugal, numa época de crise*, ISEG-UTL, Aula aberta, ISCSP, Lisboa, em 12/12.

Moreira, Adriano (2015), Artigo *Que futuro para a Europa Social e os Direitos do Homem*, na Conferência “A Europa Social e os Direitos Humanos”, promovida pela da Ordem dos Médicos, em Lisboa 1 de outubro, pp.13-18.

Mozzicafreddo, Juan P. (1994), *O Estado – Providência em transição*, *Revista Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 16, pp. 11-40.

Nogueira, J.M. /MSESS/GEP (2013) – Comunicação sobre *O acompanhamento da atividade Socialmente útil aos beneficiários do RSI* apresentada no Seminário “RSI: uma garantia de cidadania?” Promovido pela EAPN/Portugal e realizado em 27 e 28/11/2013 no Porto

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2008), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.

Santos, Boaventura S. (1999), *The Welfare State in Portugal – between conflicting globalizations*, *Revista CES* n.º 140, Universidade de Coimbra, pp. 1-35

Sen, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes – um ensaio sobre direitos e privações*, Ed. Terramas, Lisboa.

Silva, Pedro Adão (2002), *O Modelo de “Welfare” da Europa do Sul – Reflexões sobre a utilidade do conceito*, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 38 pp. 25-59

## **Legislação**

Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio que revoga o rendimento mínimo garantido e cria o rendimento social de inserção.

Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto, primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 maio, que revoga o rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho e cria o rendimento social de inserção.

Decreto-lei 42/2006 de 23 de fevereiro, que regulamenta o rendimento social de inserção.

Despacho n.º 451/2007 de 21 dezembro, que define os objetivos, requisitos e procedimentos dos protocolos a celebrar com entidades, no âmbito do RSI.

Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de junho que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos de todas as prestações sociais.

Lei n.º 15/2011 de 3 de maio, de alteração ao DL 70/2010, no que concerne ao cálculo das bolsas de estudo e de formação para a condição de recursos.

Portaria 249/2011 de 22 de junho que aprova os modelos de requerimento das prestações sociais.

Decreto-lei 133/2012 de 27 de junho que altera os regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social.

Portaria 257/2012 de 27 de Agosto que estabelece normas de execução da lei 13/2003 de 21 de maio que institui o RSI e procede à fixação do valor do RSI.

Decreto-Lei n.º 221/2012 de 12 de outubro, que regula o desenvolvimento da atividade socialmente útil.

Decreto-Lei n.º 13/2013 de 25 de janeiro, que altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção complemento solidário de idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social.

Decreto-Lei n.º 1/2016 de 6 de janeiro, que altera a escala de equivalência e o valor do RSI.

## **Sítiografia**

[www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt), consultado em 08/04/2016

[www.iscsp.ulisboa.pt](http://www.iscsp.ulisboa.pt), consultado em 2014, 2015 e 2016

[www.pordata.pt](http://www.pordata.pt), consultado em 29/02/2016

[www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt), consultado em 2014, 2015 e 2016

## **GLOSSÁRIO**

### **Atividade Socialmente Útil**

Considera-se atividade socialmente útil a ocupação temporária a que ficam sujeitos os titulares do rendimento social de inserção e os membros do respetivo agregado familiar, desenvolvida a favor de entidades sem fins lucrativos, ou do setor da economia social, designadas por entidades promotoras, com vista à satisfação de necessidades sociais e comunitárias, instituída pelo Decreto-Lei n.º 221/2012 de 12 de outubro.

### **Acordo de Inserção**

O acordo de inserção é um documento que materializa os compromissos assumidos para a execução das ações de inserção constituindo-se, um instrumento de inserção, identificando o prazo do acompanhamento, os interlocutores para cada uma das ações e o técnico que vai continuar o acompanhamento global da situação (normalmente aquele que procedeu à negociação do acordo).

### **Contrato de Inserção**

O contrato de inserção do RSI consubstancia-se num conjunto articulado e coerente de ações, faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar, com vista à plena integração social dos seus membros, conferindo-lhes um conjunto de deveres e de direitos. (A partir de 2012 passou a sua assinatura passou a vigorar como condição de acesso à prestação).

### **Dispensa de disponibilidade ativa para a inserção**

Procedimento aplicável a quem tenha uma situação pessoal ou familiar que implique, transitória ou definitivamente, que o processo de inserção social possa concretizar-se sem a inserção profissional, como por exemplo, situação de doença comprovada ou ascendentes dependentes a cargo.

### **Economia comum**

Considera-se que vivem em economia comum com o requerente os membros do agregado familiar que com ele vivam em comunhão de mesa e habitação, e que tenham estabelecido entre si uma vivência comum de entre ajuda e partilha de recursos. E ainda os ausentes, temporariamente, por motivos de:

- Deslocação por período não superior a 30 dias.
- Deslocação que revista caráter temporário, por período superior a 30 dias. E ainda que a ausência se tenha iniciado em data anterior ao requerimento, e seja devida a razões de: saúde, estudo, formação profissional ou de relação de trabalho.

### **Indexante dos Apoios Sociais**

Criado em 2006, é o valor a partir do qual passam a ser calculadas as prestações do estado. É implementado em 2007 e cumpria o objetivo de desligar o cálculo e as atualizações das contribuições e das prestações sociais do aumento do salário mínimo. Começou por ter o

valor de 397,86 euros e ainda sofreu atualização nos dois anos seguintes, mas desde 2009 que ficou congelado nos 419,22 euros.

### **Limiar da Pobreza**

Valor que corresponde a 60% da mediana do rendimento adulto equivalente de cada país, de acordo com o que foi estabelecido pela Comissão Europeia.

### **Menor em situação de autonomia económica**

Pessoa com idade inferior a 18 anos que não esteja na efetiva dependência económica de outrem a quem incumba legalmente obrigação de alimentos, nem se encontre em instituição oficial ou particular, ou em situação de acolhimento familiar.

### **Plano Pessoal de Emprego**

É um instrumento de corresponsabilização, contratualizado entre o serviço de emprego e o beneficiário, em que, de acordo com o perfil e circunstâncias específicas de cada beneficiário bem como do mercado de trabalho em que se insere, se definem e estruturam ações que visam a sua integração no mercado de trabalho.

### **Prestação do RSI**

Atribuição pecuniária, de carácter transitório, variável em função do rendimento e da composição dos agregados familiares dos requerentes e calculada por referência ao valor do RSI.

### **Programa de Inserção**

Conjunto articulado e coerente de ações faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar beneficiário de RSI, acordado entre este e a Comissão Local de Acompanhamento do RMG (até à Lei 13/2003, que substituiu esta estrutura pelo Núcleo Local de Inserção do RSI), que promova a criação de condições necessárias à gradual autonomia, com vista à sua plena integração social.

### **Rendimento Mínimo Garantido**

Medida de política social ativa que integra uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares, recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional, instituída em Portugal pela Lei 19-A/1996 de 29 de junho.

### **Rendimento Social de Inserção**

Redenominação da medida Rendimento Mínimo Garantido, a partir da Lei n.º 13/2003 de 21 de maio, que integra uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares, apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.



**Requerimento devidamente instruído**

Requerimento da prestação RSI com todos os campos devidamente preenchidos (morada, data, NISS, assinatura etc.), com letra legível, acompanhado de todos os documentos que o integram.

**Trabalho Socialmente Necessário**

Surge no âmbito das medidas de reparação de desemprego, preconizadas no Decreto-Lei n.º 119/99 de 14 de abril. É desenvolvido no âmbito de programas ocupacionais cujo regime é regulado em diploma próprio, organizados por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, em benefício da coletividade e por razões de necessidade social ou coletiva, para o qual os titulares das prestações tenham capacidade e não recusem com base em motivos atendíveis invocados.

**Valor do RSI**

Montante indexado ao valor legalmente fixado para a pensão social do subsistema de solidariedade e calculado por referência à composição do agregado familiar, desde a implementação da medida em 1996, até à promulgação da Portaria n.º 257/2012 de 27 de agosto, que altera esta condição e fixa o valor do RSI por correspondência ao Indexante dos Apoios Sociais.

## **ANEXOS**

Anexo 1 – Guião das sessões de Grupos Focais

Anexo 2 – Sinopse Resultados dos Grupos Focais

Anexo 3 – Guião de Entrevista

Anexo 4 – Transcrição da entrevista

Anexo 5 – Autorização do ISS, IP para recolha de dados

Anexo 6 – Dados Estatísticos do RSI do II,IP

## **ANEXO 1**

### **GUIÃO GRUPOS FOCAIS**

#### **AGENTES TÉCNICOS DE INSTITUIÇÕES QUE ACOMPANHAM REQUERENTES/BENEFICIÁRIOS DE RSI**

Instituição \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

N.º Elementos \_\_\_\_\_

Local \_\_\_\_\_

Disposição da sala \_\_\_\_\_

Tempo aproximado \_\_\_\_\_

1. Apresentação dos objetivos do estudo
2. Enquadramento da técnica GF: como funciona, compromisso de confidencialidade e registo
3. Apreciação técnica sobre a cronologia do desenvolvimento da medida no período 2006-2012
4. Apreciação técnica sobre a perceção das pessoas face às consequências das alterações verificadas
5. Categorias em análise/discussão:
  - 5.1 Condições de acesso a requerentes de 1ª vez (informação, capacidade/competências, logística)
  - 5.2. Condições para instrução do requerimento por pessoas com histórico na Medida
  - 5.3. Condições de subsistência de recurso para acesso
  - 5.4. Tempo de Espera até in/deferimento
  - 5.5. Apreciação global face à Medida RSI
6. Agradecimentos e oferta simbólica aos participantes

## **ANEXO 2**

### **SINOPSE RESULTADOS GRUPOS FOCAIS**

**Instituição: A (GF 1)**

**Data: 14/07/2014 Hora: 10-11.30h N.º Elementos: 7**

<b>CATEGORIA 1 – Condições para instrução do requerimento 1ª vez</b>
--

- Ideia falsa sobre a medida. As pessoas pensam que é fácil aceder e os valores são grandes e quando sabem daquilo a que são obrigadas, algumas desistem;
- Sentem-se humilhadas pelo sistema, sobretudo as que tiveram carreira contributiva de muitos anos;
- Têm uma ideia negativa da medida. Serem encaminhadas para a medida, e serem beneficiárias dá-lhes sentimentos de vergonha e de injustiça; sobretudo pela ideia que tinham dos beneficiários que só tinham RSI porque não queriam trabalhar...
- Desconhecimento dos valores, da metodologia de intervenção e dos critérios para acesso à medida;
- Leituras diferenciadas por parte dos técnicos da Segurança Social e dos administrativos que instruem os processos;
- Dificuldades e ausência de informação para esclarecimento das pessoas, pelo confronto de situações e respostas díspares face a mesmas realidades;
- Imperativo para pagamento de despesas correntes (água, gaz, luz, renda);
- As pessoas quando vão requerer não estão minimamente informadas acerca da medida;
- Cada vez mais a população requer o RSI quando já estão mesmo no limite de conseguirem sobreviver;
- A falta de conhecimento é mais elevada, face aos que já estão na medida;
- A logística é muito complexa e dispendiosa, quer para os requerentes, quer para os técnicos (existem várias interpretações da Lei);
- Diferentes níveis de capacidade para a instrução do requerimento; as situações de desemprego existem nas pessoas diferenciadas e nas menos qualificadas;
- Requerem RSI mesmo no limite da pobreza, muita pobreza envergonhada;

- Vergonha também no que respeita à metodologia da medida (visitas, dar conta de todas as alterações; valores que recebem consideram muito insuficientes,...)
- Falsa percepção da medida;
- Os requerentes ao RSI de 1ª vez, não têm conhecimento sobre a medida;
- RSI é o último recurso para muitos AF, e têm desconhecimento da medida;
- Elementos ilegais no país há menos de 3 anos dão origem ao indeferimento/cancelamento do RSI para todo o AF (movimento de dissuasão);
- Condições de acesso agravadas com alteração da Lei;
- Evitamento até ao último recurso pela população mais diferenciada que nunca esteve no RSI;
- Requerentes e beneficiários sem informação relativa à medida RSI / direitos e deveres;
- Seria importante as instituições serem recetoras de requerimentos, evitando gastos económicos aos utentes; torna-se complicado a nível económico para famílias com insuficiência/ausência rendimentos, para tratar dos documentos necessários ao requerimento, contam com apoio das equipas de terreno.

#### **CATEGORIA 2 - Condições instrução do requerimento por pessoas c/ histórico na medida**

- Acomodação à medida e subsidiodependência;
- Quando requerem ou renovam o interesse na medida, as famílias já estão mais informadas;
- As pessoas que estão há muito tempo na medida acham que esta é um dado adquirido e veem-na como uma espécie de “ordenado” a que têm direito;
- Maior facilidade em requerer, contudo a dificuldade da logística (instrução devida do requerimento) é maior desde 133/2012 e condiciona o acesso;
- Têm mais conhecimento da medida pelas sessões de informação que as instituições fazem;
- Consideram um direito receber a prestação uma vez que não conseguem outro tipo de rendimentos;
- Subsidiodependência e trangeracionalidade.

#### **CATEGORIA 3 – Condições de subsistência e de recurso para acesso**

- Famílias que deixaram o SD e o SSD, ficam sem quaisquer rendimentos e então aceitam requerer ao RSI;
- Ausência ou insuficiência grave de condições de subsistência;

- Algumas famílias têm apoio de familiares;
- Famílias com situação económica regular com dívidas pela compra de bens em amortização, com situação de desemprego, agravam as condições de subsistência;
- A principal razão para se candidatarem é a situação económica e não o programa de inserção que a medida tem;
- Sem condições económicas para instruir o requerimento desde o DL de 70/2010, agravado pelo 133/2012;
- População cada vez mais diversificada pelo que as condições são muitas vezes desproporcionadas face às realidades sociais existentes;
- A ausência ou insuficiência de rendimentos é o principal motivo que leva a requerer o RSI; Atualmente o valor não garante a subsistência de muitos agregados familiares;
- Leituras díspares da Lei, casos interpretados de maneira diferente com consequências distintas;
- CEI + - Falsa inserção do beneficiário – cessação do RSI/Fim do CEI + dá origem a total desproteção socioeconómica do indivíduo;
- Insuficiência grave da prestação para garantia da subsistência;
- Famílias não conseguem assegurar as condições básicas de subsistência com valor da prestação como paradoxo relativamente ao “espírito da lei”;
- Imigrante – basta um elemento do AF não estar legal há 3 anos, afeta todo o agregado;
- Assiste-se presentemente a situações paupérrimas de subsistência;
- Insuficiência grave da prestação de RSI;
- Cada vez mais beneficiários encontram-se em ausência/insuficiência de rendimentos com despesas avultadas;
- Cada vez + os requerentes estão em ausência de rendimentos;
- As famílias que tiveram uma vida económica estável, com bens que por terem uma habitação própria superior ao legalmente previsto, não têm acesso à medida.

<b>CATEGORIA 4 – Tempo de espera até in/deferimento</b>
---

- O tempo de espera sempre foi um constrangimento para quem está numa situação de emergência para subsistir, e apesar de existir o sistema complementar da ação social, este também tem vindo a sofrer de grandes e graves limitações;

- Para situações que se encontram com total ausência de rendimentos e despesas correntes por pagar, o tempo de espera em 2006 era muito grave, colmatando-se essa situação com apoio alimentar ou apoios eventuais da ação social, manifestamente insuficiente;
- O tempo de espera agora, é muito menor;
- O tempo de espera tem vindo a diminuir e atualmente, está muito acessível, situando-se num tempo médio de 15 dias;
- Melhorou muito com o DL 133/2012, embora o n.º de indeferimentos também tenha aumentado significativamente;
- Atualmente o tempo de espera é menor. No entanto para muitos agregados familiares ainda é muito tempo de espera para quem está em total ausência de rendimentos;
- Melhoria significativa dos tempos de espera;
- Melhorou significativamente há algum tempo, sendo que se tem de considerar que o n.º de indeferimentos liminares cresceu e o n.º de requerimentos é igualmente menor (dificuldades de aceder à medida);
- Melhoria do tempo de espera.

<b>CATEGORIA 5 - Apreciação global face à medida</b>
--

- A não perceção da Medida RSI por parte dos requerentes;
- Diminuição de atribuição da prestação RSI;
- As pessoas não têm noção da natureza da medida e quando tomam conhecimento da realidade, desvalorizam a medida por considerarem que não é solução para os seus problemas;
- Dificuldade de acesso à medida por situações graves de pobreza extrema;
- Inadequada face à realidade das famílias;
- Cada vez menos o RSI é um apoio de combate à pobreza;
- Desproteção social face à precariedade e carência económica grave, aumentada com a nova legislação;
- Cumprimento do contrato de inserção;
- N.º significativo de família em situações bastante precária sem acesso à prestação;
- Grande parte da franja da população não tem acesso à medida, pelas medidas exigidas de condição de recursos;
- Leituras díspares da Lei;

- Difícil acesso à medida (tempo de permanência em Portugal 3 anos para imigrantes fora do espaço europeu, 1 ano para espaço europeu); em alguns casos o RSI é cancelado noutros não.

**Instituição: B (GF 2)**

**Data:** 16/07/2014 **Hora:** 11.30-13.00h **N.º Elementos:** 5

<b>CATEGORIA 1 – Condições para instrução do requerimento 1ª vez</b>
--

- Documentação exigida aos cidadãos estrangeiros é uma grande dificuldade; Custos na deslocação ao SEF e no pagamento das declarações;
- Sucessivas alterações nas regras de inscrição no centro de emprego;
- Novas famílias têm dificuldade em aceitar a nova condição social; dificuldade em aceitar os valores recebidos face aos descontos de uma vida;
- Desconhecem os critérios de acesso e que o valor da prestação está definido por lei e com ponderações por pessoa – indignam-se por famílias receberem valores mais elevados;
- Indignação pelo valor da prestação, face aos descontos efetuados;
- Não responde às necessidades; Revolta por depender dos serviços;
- Novas famílias: registam-se mais integrações em mercado de trabalho e pedidos de anulação de RSI; Maior consciência de que não devem levantar os vales para não criarem dívida;
- Aumento significativo na burocratização do acesso à medida, desde a entrada em vigor da Prova de Condição de Recursos (DL 70/2010) o que veio a dificultar o acesso à medida;
- As famílias requerentes chegam à medida já muito fragilizadas e ao deparem-se com os valores das prestações entram em situações de desespero devido ao baixo valor das prestações, que são insuficientes para a subsistência das famílias;
- As “novas famílias” têm mais capacidades para aceder à medida, pois trabalharam a vida toda e têm condições intelectuais para as diligências que é preciso fazer. O problema é o custo dos comprovativos;
- Famílias que se organizaram durante toda a sua vida e trabalharam e agora por motivos de desemprego necessitam de aceder à medida; existe muita vergonha e algumas indignam-se com a medida e com os valores da mesma;
- Os critérios de acesso à medida são cada vez mais exigentes, nomeadamente em tudo o que se relacione com a área do emprego; Muitas pessoas são convocadas com regularidade por



este serviço e não têm capacidade para fazer face a todas as despesas inerentes às deslocações e acabam por ficar penalizadas e não poder aceder à medida;

- Requerem em situação de grande desespero e quando confrontadas com o valor da prestação que vão receber, sentem-se muito revoltadas porque na maioria dos casos, sempre trabalharam e descontaram para a segurança social;

<b>CATEGORIA 2 – Condições instrução do requerimento por pessoas c/ histórico na medida</b>
---

- Revoltam-se pela redução dos valores das prestações e das ponderações com novas %;
- Indignação por a prestação ter vindo a reduzir ao longo dos anos e perderem o acesso aos apoios complementares (especialmente para próteses dentárias e rendas de casa);
- Incompreensão por terem deixado de ter acesso à medida face aos novos critérios de acesso, uma vez que a situação socioeconómica não se alterou;
- Não se registam alterações económicas, no sentido da autonomização. Por vezes verbalizam “mesmo que tenha um trabalhinho pontual não sei se vou informar pois a miséria que me pagam a redução que me fizeram, não justifica. Tiram-nos a nós e eles sempre bem”;
- No âmbito das renovações das prestações, algumas acabam por ser cessadas, por a inscrição no CE ter passado para o estado de suspenso ou cessado. Muitas famílias deixaram de reunir critérios de acesso à medida (principalmente famílias imigrantes); Prestações baixaram consideravelmente com as % da contabilização dos elementos dos agregados;
- Os agregados que têm permanecido na medida por falta de condição para a alteração da situação, viram as suas prestações a ser reduzidas drasticamente, o que fez crescer os níveis de desmotivação e endividamento das famílias que em alguns casos, deixaram de ter forma de assegurar o mínimo das suas despesas, o que levou a um crescente n.º de pedidos de poio alimentar e outros;
- Ao longo do tempo cada vez é mais difícil as condições de acesso ao nível dos emigrantes, existem custos para terem a declaração do SEF e se existe algum ilegal, o agregado deixa de ter direito à medida;
- Cada vez mais os valores da prestação vão diminuindo e as pessoas ficam cada vez piores;
- Existem requerentes que se encontram na medida durante muitos anos e sentem que têm direito a essa medida sempre que se justifique;
- Os beneficiários que estão na medida, há uma série de anos e que acabam por se manter porque utilizam estratégias de ocultação de rendimentos que lhes permite aceder a uma prestação de valor mais elevado;

- Pensões de alimentos não decretadas pelo Tribunal e que nem sempre são declaradas nem contabilizadas provocando situações de injustiça;
- Hoje em dia, são cada vez menos aqueles que estão instalados na medida de forma contínua, consequência das novas exigências de acesso à medida.

### **CATEGORIA 3 – Condições de subsistência e de recurso para acesso**

- O facto da habitação social ter passado a ser contabilizada para efeitos do cálculo da prestação, baixou consideravelmente o valor das prestações, tendo algumas sido cessadas, deixando os AF de reunir critérios para aceder à medida;
- Quando chegam à medida, não têm a noção que têm que declarar os trabalhos eventuais, pois consideram que não são trabalhos regulares, o que dificulta em algumas situações, a compreensão das condições de acesso; Pensam também que as suas despesas são consideradas para efeitos do cálculo da prestação RSI;
- Ao serem contabilizadas os valores das habitações dos requerentes, a prestação baixa, situação complicada porque a pessoa não subsiste com o facto de ter uma casa própria;
- Por vezes não conseguem aceder à medida porque têm bens imóveis que realmente são seus, mas que não conseguem vendê-los; Estas famílias ficam na ação social.

### **CATEGORIA 4 – Tempo de espera até in/deferimento**

- Atualmente o processo de atribuição de requerimento e deferimento da prestação é célere (desde que o processo esteja devidamente instruído); Em 2010 (PCR) e em 2012/13 com a introdução da renovação do RSI, anualmente, o tempo de espera era grande e levou à suspensão de prestações durante meses;
- Atualmente os tempos de espera do acesso à medida, tem vindo a baixar e tem-se verificado que os processos são despachados em cerca de 2 meses (entre o colocar o requerimento, celebrar o CI e o pagamento da primeira prestação); Contudo no período identificado, a situação era mais complicada pois os processos levavam quase um ano a serem despachados e a família receber, o que acabava por agravar as situações de endividamento e consequente rutura;
- Antes o tempo de espera era muito demorado e quando a prestação era deferida, recebiam retroativos bastante elevados e por vezes não sabiam gerir esse dinheiro; Agora está tudo

mais rápido e desde a entrega do requerimento até ao deferimento ocorre por vezes um ou dois meses;

- Há uns anos, o tempo de espera era um grande problema, embora as exigências de acesso á medida não fossem tão “apertadas” os processos demoravam meses a fio a serem deferidos e depois recebiam valores elevadíssimos de retroativos o que acabava por ter um impacto negativo no acompanhamento das famílias.

<b>CATEGORIA 5 - Apreciação global face à medida</b>
--

- Acentuação das vulnerabilidades pessoais familiares;
- Desenvolvimento de quadros de saúde/doença psicológicos, psiquiátricos, cardiovasculares, AVC, por não conseguirem fazer face às despesas e subsistência das famílias;
- Não resolve a situação em que se encontram e os endividamentos acentuam-se;
- Dificuldades de acesso à medida (muitas famílias deixaram de reunir critérios de acesso);
- Em grande parte das famílias, a prestação não resolve, devido ao seu baixo valor e às dificuldades para aceder;
- Destabilização dos agregados devido às baixas prestações de RSI;
- RSI não resolve a situação económica dos requerentes e das suas famílias;
- Quando vão para esta medida têm a noção que a prestação RSI não é suficiente para poderem alterar a sua vida, nomeadamente as que não têm suporte familiar ou que têm rendas de casa;
- As famílias excluídas ficam cada vez mais disfuncionais, indignadas com o valor dos apoios que podem receber, insuficiente para se conseguirem reorganizar;
- De uma forma geral a apreciação global da medida é negativa porque consideram que o valor é insuficiente atendendo a todos os procedimentos inerentes ao acompanhamento. Queixam-se frequentemente de que têm muito que fazer para receber um valor tão baixo da prestação.

### **ANEXO 3**

#### **GUIÃO DA ENTREVISTA**

1. Pressupostos e compromissos (anonimato, sem gravação)
2. Questões em análise na entrevista:

No período em estudo, existiram 3 diplomas legais (se não contarmos com a Lei 15/2011 que vem retirar da verificação da condição de recursos, as bolsas de estudo e de formação), que determinaram alterações significativas no exercício da medida RSI:

- DL 42/2006 de 23 de fevereiro
- DL 70/2010 de 16 de junho
- DL 133/2012 de 27 de junho

Dada a sua experiência, na área desta prestação, o que nos pode referir sobre as implicações desses diplomas (numa perspectiva cronológica de 2006-2012), no que respeita a:

- A) Condições de acesso (informação, logística, competências dos requerentes);
- B) Ajustamento aplicações informáticas e formação de RH;
- C) Implicações face a requerentes de 1ª vez;
- D) Implicação face a situações de exclusão social grave e com histórico na medida, na vida quotidiana;
- E) Gestão dos pedidos de esclarecimento/reclamações;
- F) Perspectiva do exercício da medida no período.

3. Agradecimentos.

#### **ANEXO 4**

##### **TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA A INFORMADORA QUALIFICADA**

**Serviço:** Instituto da Segurança Social, IP

**Data:** 21/07/2014 **Hora:** 11.30-12.30h

**Entrevistadora** - *No período em estudo, existiram três diplomas legais que determinaram alterações significativas no exercício da medida RSI, nomeadamente: DL 42/2006 de 23 de fevereiro, DL 70/2010 de 16 de junho e DL 133/2012 de 27 de junho. Dada a sua experiência, o que nos pode referir sobre as implicações desses diplomas, no que respeita às condições de acesso, nomeadamente a informação sobre a medida, toda a logística necessária para a instrução do requerimento e as próprias competências dos requerentes mais fragilizados, para esta função?*

**Entrevistada** - Até 2006, as ações de fiscalização efetuavam a validação das condições de acesso que eram apresentadas pelos cidadãos. A partir de 2010 dá-se a uniformização ao nível das condições de recurso para todas as prestações sociais, incluindo o RSI no seio das outras prestações, dando maior dignidade à prestação. Deixou de estar à parte, como a prestação dos pobrezinhos.

**Entrevistadora** – *Foi assim um salto na visibilidade desta prestação, enquanto uma medida, como outras, do nosso sistema de proteção social?*

**Entrevistada** – Sim. No entanto, mais regras e maior exigência, podem não ser sinónimo de maior eficiência. Desde sempre há franjas da população que ficam de fora da medida RSI, sendo acompanhados pelos serviços da Ação Social. Não considero isso um aspeto negativo. O que aconteceu foi que depois de 2006 para cá, tornou-se “despropositada” a burocratização do processo de instrução do requerimento ou da renovação anual – pouco digna de um estado de direito – que exige que quem nada ou pouco detém, tenha que pagar para aceder a declarações da sua morada, da sua constituição do AF, da inscrição no CE, no SEF, etc. A Medida fica assim a financiar outros serviços como as juntas, serviços, etc. A Segurança Social detém informação riquíssima sobre os cidadãos e a avaliação dos seus percursos, que poderia ser rentabilizada.

**Entrevistadora** - *Esses custos dos comprovativos, em que medida é que condicionam o acesso à medida?*

**Entrevistada** - Estas dificuldades fazem com que muitos agregados acabem por ficar na Ação Social e não no RSI, tornando-se até uma vantagem do ponto de vista da gestão do processo.

**Entrevistadora - Como assim?**

**Entrevistada** - As dificuldades de sucesso de inserção de certos grupos de exclusão (não apresentou declaração no prazo, criança faltou injustificadamente à escola, faltou á convocatória do CE, ...) tornam-se atualmente muito difíceis de superar. Ficamos presos nas burocracias: a declaração de residência de há 3 anos, as penalizações, retomar o processo...instruir de novo...e perdem-se 6 meses de vida e de direito a retroativos, desmoralizando quem já detém uma situação muito fragilizada. O processo de inscrição na Ação social é mais fácil. Por exemplo, existe um foço entre aquilo que é, atualmente um Contacto de Inserção por regulamento, pois é uma condições de recurso para o requerimento ser devidamente instruído no RSI e um Programa de Inserção das Ação Social que é negociado no tempo com a família e ajustado a cada situação.

**Entrevistadora - Mas o RSI não é um instrumento do sector da Ação Social?**

**Entrevistada** – Sim, é, mas perante tantas dificuldades e desajustamentos, a resposta da Ação Social, consegue atualmente ser mais humanizada. Mas esta situação teve um aspecto positivo, como que uma conquista, que é o tratamento igualitário destes públicos. Nos serviços públicos existia uma clara diferenciação entre os utentes da AS – os mais pobres e os outros. Hoje o espaço de atendimento é o mesmo. Esta prestação tem assim uma função de dar maior visibilidade a estes grupos excluídos e também dos respetivos técnicos que com eles trabalham. Trata-se de um caminho positivo, porque evolutivo desse ponto de vista.

**Entrevistadora – Todas estas alterações implicaram ajustamento das aplicações informáticas e formação dos recursos humanos, recorrentemente?**

**Entrevistada** - A formação dos recursos humanos tem sido assumida pelos próprios serviços com grande esforço destes, pois a formação pelos seus técnicos é considerada mais eficiente do que a que deriva de contratação externa, dada a experiência prática dos primeiros. As sucessivas alterações têm criado dificuldades de ajustamento das respetivas aplicações informáticas, sobretudo as mais recentes. A aplicação do RSI foi a primeira, ainda que rudimentar; as seguintes foram sendo mais evoluídas. A aplicação do RSI requer *Up grade* e os ajustamentos verificados têm sido insuficientes, criando muitas falhas...com prejuízo para os beneficiários, pois causam muitas vezes, suspensões ou cancelamentos. Também acontece que o processo foi enviado ao técnico para ser celebrado Contrato de Inserção, quando o que deveria ter ocorrido era um indeferimento liminar. Isso traz muita frustração.

**Entrevistadora** - *E descrença na medida por parte dos requerentes de 1ª vez ou antigos beneficiários?...*

**Entrevistada** – Sim...

**Entrevistadora** – *Que implicações concretas no acesso à medida, se podem identificar durante este período, sobretudo no que respeita aos cidadãos requerentes de 1ª vez?*

**Entrevistada** - Quem detém uma carreira contributiva e consegue organizar todo um requerimento, passando por todas as entidades e documentação, após o deferimento refere muitas vezes “tanto trabalho e obrigações para receber só isto?”. Já houve tempo em que ter acesso ao RSI era como que uma “via-verde” para aceder a serviços de saúde, emprego, por exemplo. Agora não. Alguns agregados com vidas estruturadas, que podem ser apoiados pelos recursos da Ação Social, desistem do RSI. Era importante saber as razões da recusa.

**Entrevistadora** – *E no que se refere a situações de exclusão social grave já com histórico de beneficiários da medida?*

**Entrevistada** - Existem grandes diferenças entre o acesso às respostas da Ação Social e do RSI. Não deveriam cair na Ação Social quando algo falha no RSI. Agora os técnicos não são ouvidos, o processo sancionatório é muito rígido. O estado não poupa, dispersa recursos, descompromete as parcerias, ficando estes grupos populacionais sob a responsabilidade do ISS, IP – área da Ação Social, quando a medida já não responde. Existem evoluções e retrocessos nos processos de desenvolvimento das competências das pessoas. As dificuldades que muitas vezes são superadas num agregado familiar, e que faz sair da medida “por rendimentos superiores” pode ser muito penalizador para as famílias; há um percurso de inserção que precisa de ser consolidado. Os rendimentos superiores, tendo em conta os valores da prestação, são exíguos do ponto de vista estruturante da vivência de um AF. Existe atualmente muita regulamentação e pouca flexibilização para ajustamento a cada caso.

**Entrevistadora** - *Neste contexto, devem surgir pedidos de esclarecimento, reclamações, como é efetuada essa gestão, pelos serviços?*

**Entrevistada** - As dificuldades na instrução do requerimento são a grande razão das reclamações. A penalização recai sempre sobre o requerente e não os serviços, que não assumem as falhas. Os serviços, muitas vezes continuam a ter condutas ditatoriais. Muitas pessoas dizem: “não vale a pena”. Veem os serviços da administração pública como estruturas complexas que não os compreendem ou ajudam...

**Entrevistadora** – *Mas temos falado e deliberado muito sobre os direitos dos cidadãos e a proximidade da Administração pública aos cidadãos...*

**Entrevistada** - Houve algum processo evolutivo no que se refere ao respeito pelas reclamações e as respostas que são devidas aos cidadãos, embora me pareça que as respostas dão sempre razão aos serviços. Facilmente se criam dívidas à SS, mesmo no âmbito do exercício de medida RSI, embora o facto de existir a possibilidade de pagamento faseado ser muito importante para as famílias.

**Entrevistadora** - *Um sistema que financeiramente concede parcas prestações e depois por alguma falha na gestão do processo, ainda que da “responsabilidade do cidadão” cria ainda dívida, parece ser um mau padrasto...as pessoas muito pobres, é natural que pensem isso...*

**Entrevistada** – Há ainda outro fator importante a considerar, que é a proximidade que atualmente se verifica entre os que pedem ajuda e os que “representam” a ajuda (colaboradores dos serviços, eles próprios com grandes dificuldades financeiras). O confronto entre quem introduz os dados no sistema e aquele que conhece a medida e consegue obter resposta, é muitas vezes complexo de gerir até emocionalmente. Existem também muitas situações em que existe um registo patrimonial sem condições de alienação, cujo AF não tem quaisquer condições de subsistência...A própria Banca também já não aceita estes imóveis. Assim, sem direito ao RSI, a subsistência torna-se um assunto muito difícil.

**Entrevistadora** – *No geral, que perspetiva detém sobre o exercício da medida neste período de 2006 a 2012?*

**Entrevistada** - Esta medida foi implementada em Portugal num contexto de desenvolvimento social da União Europeia, em que se escolheu de entre vários modelos, o que melhor se adaptava à situação de Portugal. Depois do DL 70/2012 e do 133/2012, o que se vê é que não se sabe o que queremos. A inserção foi sendo esquecida. O valor despendido não faz justiça às necessidades e aos resultados (veja-se a situação dos protocolos com as instituições para o acompanhamento dos agregados), quando falham os mecanismos de inserção. O atual modelo propicia como que uma perseguição às famílias.

Agradecimentos.

**Nota:** *A entrevista não foi gravada por compromisso de total confidencialidade, estabelecido entre a mestranda e a entrevistada, dada a proximidade destas duas pessoas em exercício profissional anterior e a sua relação com a Instituição em causa. O registo foi garantido pela boa colaboração entre as partes.*



## **ANEXO 5**

### **AUTORIZAÇÃO DO ISS PARA RECOLHA DE DADOS**

---

**De:** CDSSSetubal-Direcção  
**Enviada:** sexta-feira, 2 de Agosto de 2013 17:21  
**Para:** Cecilia.M.Cavalheiro  
**Assunto:** FW: Solicitação dados RSI para tese mestrado

Exma. Senhora Dra. Cecília Cavalheiro,

Na sequência do pedido identificado no seu email infra de 30/04, cumpre-nos informar que o mesmo mereceu parecer favorável da Senhora Presidente do Conselho Diretivo, precedido de parecer prévio do Gabinete de Planeamento e Estratégia.

Para tal este Cdist iniciará as diligências necessárias à identificação de uma amostra de beneficiários do RSI do CDist de Setúbal, e consequente autorização expressa e informada dos mesmos para participação no estudo, a qual deverá ser recolhida no âmbito de entrevistas aos beneficiários, sem custos para o Centro Distrital e com colaboração das Instituições de acompanhamento e da aluna.

Para o efeito, iremos enviar material informativo a ser divulgado pelas instituições, via e-mail, para apresentação do estudo, bem como minuta de autorização expressa para ser preenchida pelos beneficiários no processo de recolha da amostra, no âmbito de entrevistas aos beneficiários.

Mais informamos que está também autorizada a participação dos colaboradores do ISS,IP, caso o desejem, na qualidade de entrevistados.

Com os melhores cumprimentos,

**Ana Clara Birrento**

Diretora

Centro Distrital de Setúbal

Praça da República - Apartado 47

2901-860 Setúbal

.....

**ANEXO 6**  
**DADOS ESTATÍSTICOS DO RSI DO II, IP**